

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSE
A KÖZÖSSÉGI POLITIKÁK TÜKRÉBEN

Ph.D. ÉRTEKEZÉS

Iván Gábor

BUDAPEST, 2005

IVÁN GÁBOR

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSE
A KÖZÖSSÉGI POLITIKÁK TÜKRÉBEN

VILÁGGAZDASÁGI TANSZÉK

DR. PALÁNKAI TIBOR
TÉMAVAZETŐ

BÍRÁLÓ BIZOTTSÁG NÉVSORA:

© Iván Gábor, 2005

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM
NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK Ph.D. PROGRAM

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSE
A KÖZÖSSÉGI POLITIKÁK TÜKRÉBEN

Ph.D. ÉRTEKEZÉS

IVÁN GÁBOR

BUDAPEST, 2005

Tartalomjegyzék

	oldal
1. Bevezetés	8
2. Integrációs paradoxon-e a közösségi költségvetés?	12
2.1 A kérdés az integrációelmélet tükrében	12
2.1.1 A klasszikus liberális iskolák	13
2.1.2 Neoliberális vélemények	15
2.1.3 A regulációs elméletek	16
2.1.4 Föderalizmus kontra kormányköziség	17
2.1.5 Funkcionalizmus, neofunkcionalizmus	19
2.1.6 A konfliktuselméleti iskola	20
2.1.7 Nemzetközi rendszerelméleti megközelítés	20
2.1.8 Az optimális valutaövezet elmélete	22
2.1.9 Az integrációs paradoxon feloldása	23
2.1.10 A közös költségvetés, mint a harmonizációban „lemaradt” terület	25
3. A közösségi költségvetés elvei, keretei és szerkezete	29
3.1 A közösségi költségvetés elvei	29
3.1.1 Az egységesség és pontosság elve	29
3.1.2 Az éves költségvetés elve	31
3.1.3 A költségvetési egyensúly elve	33
3.1.4 A költségvetés számbavételi egysége	33
3.1.5 A globális fedezet elve	34
3.1.6 A részletesség elve	34
3.1.7 A gondos pénzgazdálkodás elve	35
3.1.8 A nyilvánosság elve	35
3.2 A pénzügyi perspektíva	35
3.3 A költségvetés kiadási szerkezete	37
3.3.1 A költségvetés kiadási oldalának vertikális bontása	37
3.3.2 A pénzügyi perspektíva fejezetei szerinti bontás	39

3.4	A költségvetés bevételei, a saját források rendszere	41
3.4.1	A hagyományos saját források	43
3.4.2	A mezőgazdasági lefölözések és a cukor-hozzájárulás	43
3.4.3	Az áfa-forrás	43
3.4.4	A GNI alapú forrás	44
3.4.5	Egyéb bevételek	45
3.4.6	A saját források rendszerével szemben támasztott elvárások	46
4.	Az uniós és a nemzeti költségvetés összehasonlítása	49
4.1	Alapvető költségvetési sajátosságok	49
4.1.1	A költségvetés, mint döntési rendszer	49
4.1.2	A költségvetés, mint jogi rendszer	51
4.1.3	A költségvetés, mint pénzügyi terv	52
4.2	Költségvetési elvek	52
4.2.1	Jogi alapelvek	53
4.2.2	Gazdálkodási alapelvek	53
4.2.3	Elszámolási alapelvek	54
4.3	Költségvetési funkciók	55
4.4	Költségvetési technikák	57
4.5	Költségvetési célok	59
5.	A költségvetési viták és reformok 1999-ig	62
5.1	Az első intézményközi megállapodást megelőző viták	62
5.2	A tagállami motivációk	63
5.3	A Delors I. költségvetési csomag	66
5.4	A Delors II. költségvetési csomag	71
6.	A közösségi politikák fejlődése és a költségvetés kötelezettségvállalásai	75
6.1	Az egységes belső piac	75
6.2	A regionális politika kiteljesedése	77
6.3	Az ibériai kibővítés hatása a kohéziós politikára	80
6.4	A Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása	81
6.5	Az 1992. évi mezőgazdasági reform	82

6.6	Kutatás és fejlesztés	83
6.7	A transz-európai közlekedési hálózat fejlesztése	84
6.8	A kötelezettségvállalások az I. és a II. Delors csomag alatt	85
7.	Az Agenda 2000: a kiadások stabilizálása	90
7.1	Az Agenda 2000 jelentősége	90
7.2	A strukturális és kohéziós politika reformja	91
7.2.1	A megújított szabályozási keretek	91
7.2.2	A támogatások allokációja, a „berlini módszer”	93
7.2.3	A Kohéziós Alap vitája	94
7.3	A mezőgazdasági politika reformja	95
7.4	Az előcsatlakozási eszközök	96
7.5	A „kiadások stabilizálása”	96
7.5.1	A kedvezményezettek és a nettó befizetők vitája	97
7.5.1.1	A nettó költségvetési pozíció értelmezése	98
7.5.1.2	A nettó befizetők álláspontja	102
7.5.1.3	A nettó kedvezményezettek álláspontja	104
7.5.1.4	Az Európai Bizottság javaslatai és a kiadások stabilizálásának érvényesülése	105
7.5.2	A kiadások stabilizálása: a költségvetési korlátok primátusa a közös politikákkal szemben	107
7.6	Az új pénzügyi perspektíva kettős táblázata	111
7.7	A saját források rendszerének módosítása	114
8.	Az unió kibővítésének költségvetési vitái, a nettó pozíció tanulságai	118
8.1	A kibővítés költségvetési vitáinak determináltsága	118
8.2	A nettó pozíció a csatlakozási tárgyalások záró fordulójában	119
8.2.1	A költségvetési nettó pozíció: költség-haszon vagy integráció- érettségi mutató?	120
8.2.1.1	A közép-kelet-európai országok csoportja, az elemzés tárgya	121
8.2.1.2	A nettó költségvetési pozíció meghatározó elemei	122
8.2.1.3	A kompenzáció mértéke	127
8.2.2	A nettó egyenleg, mint integráció-érettség, és annak korlátai	129

9. A 2007-2013-as pénzügyi keretek	133
9.1 A 2007-2013-as pénzügyi perspektíva sajátos körülményei	133
9.2 Az Európai Bizottság 2007-2013-ra vonatkozó javaslatait megelőző egyes műhely tanulmányok	137
9.2.1 „Mi a bővítés ára?”	137
9.2.2 „Egy növekvő Európa napirendje”	139
9.3 Az Európai Bizottság javaslatának kialakulása	141
9.3.1 Bizottsági viták a pénzügyi perspektíva fejezeteiről	142
9.3.1.1 A „regionális versenyképesség”	144
9.3.2 Bizottsági viták a kiadások felső határáról	146
9.4 Az Európai Bizottság javaslatai	147
9.4.1 Az új pénzügyi perspektíva alapelvei	148
9.4.2 A kiadási előirányzatok fejezeti szerkezete	150
9.4.3 A kiadási előirányzatok felső határa	151
9.4.4 A saját források reformja	153
9.5 Magyarország és a 2007-2013-as pénzügyi perspektíva	154
9.5.1 Magyarország induló álláspontja	155
9.5.2 Az új pénzügyi perspektíva és a magyar gazdaságpolitika	159
9.5.2.1 Közösségi transzferek vagy redisztribúció	159
9.5.2.2 Gazdaságfejlesztés és szerkezetátalakítás	160
9.5.2.3 Gazdaságpolitikai eszköztár	161
9.5.2.4 Szabályozási funkció	163
9.6 A tagállamok álláspontja, lehetséges koalíciók	164
9.6.1 Tagállami érdekcsoportok	164
9.6.1.1 A nettó befizetők	165
9.6.1.2 A nettó kedvezményezettek	166
9.6.1.3 A kontinentális új tagállamok	169
9.6.1.4 A „lisszaboni” csoport	171
9.6.1.5. Tagállami érdekcsoportok véleménye a közös politikák szerepéről	172
9.6.2 A kiemelt magyar érdekek mentén beazonosítható tagállami álláspontok	173

9.7	Ajánlások	178
9.7.1	Az alapvető célkitűzések	178
9.7.2	A költségvetés szerkezete	178
9.7.3	A költségvetés nagysága	181
9.7.4	A saját források rendszere	182
9.7.5	Szövetségi politika	184
10.	Következtetések	185
	Zárszó	196
	Irodalom	197

Táblázatok jegyzéke

<u>Táblázatok jegyzéke</u>		oldal
1. táblázat	A pénzügyi perspektíva és a Bizottság-szekció kiadási “A”, “B” címei és fejezetei egymásnak való megfelelése	41
2. táblázat	A kötelezettségvállalási előirányzatok 1988 - 1992 közötti növekedése	67
3. táblázat	A Delors II. terv költségvetési javaslata	72
4. táblázat	Az EU-15 pénzügyi perspektívája, 2000-2006	113
5. táblázat	Az EU-21 pénzügyi perspektívája, 2000-2006	114
6. táblázat	A kibővítés költségvetési igénye	119
7. táblázat	A tíz új tagállam nettó költségvetési pozíció változása 2004-ben, kompenzáció nélkül	122
8. táblázat	A tíz új tagállam nettó költségvetési egyenlege 2004-2006 között	123
9. táblázat	A közép-kelet-európai országok egyes mutatói	126
10. táblázat	A közép-kelet-európai országok kompenzációja	128
11. táblázat	Néhány makrogazdasági mutató összevetése, EU-25, USA és Japán	134
12. táblázat	Túlzott államháztartási hiány eljárások	135
13. táblázat	A kibővítés költségei és a közös költségvetésbe történő befizetések, különböző scenáriók esetén	139
14. táblázat	A 2007-2013 közötti időszakra szóló új pénzügyi keret áttekintése	152
15. táblázat	A 4%-os támogatási felső határ a kohéziós támogatások esetében	171

Ábrák jegyzéke

1. ábra	Az Európai Unió saját forrásainak évenkénti megoszlása, 1996-2005	42
2. ábra	Az unió saját forrásainak átlagos megoszlása 1996-2005 között	45
3. ábra	A saját forrásokkal szemben támasztott elvárásoknak való megfelelés	48
4. ábra	A kohéziós országok GDP-növekedése	81
5. ábra	A költségvetés alakulására ható tényezők a két Delors csomag alatt	87
6. ábra	A tagállamok nettó pozíciója, a bruttó nemzeti jövedelem arányában	102
7. ábra	A nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek véleménye a kiadások stabilizálásának okairól	111
8. ábra	A közép-kelet-európai országok nettó egyenlege 2004-2006 között összesen, kompenzáció után	124
9. ábra	Egy főre jutó nemzeti jövedelem és nettó pozíció Szlovénia, a Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovákia és Lengyelország esetében	127
10. ábra	A pénzügyi perspektívát meghatározó tényezők megítélése	173

„Nous pensons profondément que les finances de l'Europe constituent en fait un des fondements de la pérennité de l'Europe communautaire et de son développement. Les ressources propres dont elle dispose, le principe de solidarité financière qui, quoi qu'on dise et quoi qu'on fasse, appartient à son essence sont un atout essentiel pour la Communauté européenne.”

Daniel Strasser, Directeur des Budgets de la Commission des Communautés européennes, 1975

„Mély meggyőződésünk, hogy Európa költségvetése valójában a Közös Európa maradandóságának és fejlődésének egyik alapkövét képezi. Mind a rendelkezésére álló saját források, mind a pénzügyi szolidaritás elve, bárki bármit is állít, a közösségi Európa lényegéhez tartozik és legfontosabb eszköz az Európai Közösségek kezében.”

Daniel Strasser, az Európai Közösségek Bizottságának költségvetésért felelős igazgatója, 1975

1. Bevezetés

A közösségek költségvetésének történetét a kezdetektől az alapítók által kitűzött célok megvalósítása határozta meg, a tagállamok és az uniós intézmények között folytatott viták eredményeképpen. Az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) keretében még szupranacionális adó bevezetésére is megvolt a közös akarat, a közös célok elérése érdekében. A közösségi politikák látványos fejlődése az 1988-1992-es évek időszakára, a Delors I. csomag éveire esett. A Bizottság akkori elnökének nevéhez fűződő intézkedéscsomag magában foglalta az első többéves finanszírozási perspektívát, amely egyértelműen a közösségi politikák által vezérelt pénzügyi kereteket biztosított. Ezt a jellegzetességet viselte magán a második, már hét évre szóló pénzügyi keret is (Delors II., 1993-1999).

Az értekezés abból a hipotézisből indul ki, hogy az európai integráció költségvetésének történetében a 2000-2006-os pénzügyi perspektíva elfogadásával alapvetően megváltozott a közösségi politikák és a közös költségvetés egymáshoz való viszonya. A kutatás eredménye rávilágított arra, hogy az Agenda 2000 vitájának eredményeképpen a közös költségvetés szakított azzal a gyakorlattal, miszerint a közösségi költségvetést a közösségi politikák fejlődése determinálta: 2000-től kezdődően a közösségi költségvetés keretei határozzák meg a közösségi politikák alakulását. A tagállamok nettó költségvetési pozíciója fontosabb szemponttá vált az integráció mélyítését szolgáló politikák fejlődésének finanszírozásánál. A kiadások 2000. évi „stabilizálásának” célja nem más volt, mint kedvezőbb nettó pozíció biztosításának elérése.

A 2000-2006-os pénzügyi perspektíva vizsgálata során megkerülhetetlen az unió 2004. évi kibővítése és a hipotézisben foglaltak összefüggésének elemzése. A csatlakozási tárgyalások 2002. évi záró szakaszát, a tagjelöltekkel folytatott költségvetési tárgyalásokat nagyrészt meghatározta az Agenda 2000 keretében a tizenötök között létrejött megállapodás, amely a költségvetési korlátok elsőbbségét tükrözte a közösségi politikákkal szemben. A kutatás során arra a következtetésre jutottunk, hogy a csatlakozási tárgyalásokat folytató tagjelöltek sajátos módon maguk is hozzájárultak ennek a tendenciának az erősítéséhez azzal, hogy a tárgyalások sikerének egyik fokmérőjévé tették a lehető legkedvezőbb nettó pozíció elérését.

Az értekezés a közösségi politikák és a költségvetés összefüggésének vizsgálatát továbbviszi a 2006 utáni pénzügyi perspektíva vonatkozásában. Választ keres arra, hogy a kibővült unióban a közösségi politikák alkalmazását mennyiben határozza majd meg a közös költségvetés, avagy esély nyílik arra, hogy az új pénzügyi perspektívát elsődlegesen ismét a közösségi politikák határozzák meg. Ez a vizsgálódás lehetőséget nyújt arra, hogy Magyarország érdekeinek a szempontjából is értékeljük a következő finanszírozási perspektíva sarokpontjait.

Az értekezés elméleti kereteihez az integrációelméleti iskolákat hívtuk segítségül. Kísérletet tettünk annak bizonyítására, hogy a közös költségvetés a gazdasági integráció egy bizonyos fokán szükségszerű katalizátorként működik. Első megközelítésben azzal a látszólagos ellentmondással szembesültünk, miszerint egy regionális gazdasági integráció nem jár feltétlenül együtt közös költségvetés létrejöttével. Ugyanakkor a fejlődéselméleti, a neoliberais, a föderalista, a funkcionalista, a konfliktuselméleti és az institucionalista megközelítések, valamint az optimális valutaövezet elméletek esetében több szempontból is következik a költségvetési elosztás szükségessége az integráció bizonyos fokán.

Az unió költségvetésével foglalkozó hazai és nemzetközi irodalom vonatkozásában a kifejezetten a közös költségvetésről szóló irodalom mellett az integráció-elmélettel, az európai integráció történetével, a közösségi politikákkal, a közösségi joggal, a gazdaságpolitikai-költségvetési ismeretekkel, a költségvetési tervezéssel, valamint a tagállami gazdaságpolitikai motivációkkal foglalkozó irodalom feltárását kíséreltük meg.

A közös költségvetést, annak fejlődését vizsgáló szakirodalomban nem találtunk olyan forrást, amely egyértelműen rámutatna arra, hogy 1999-ig a közös politikáknak meghatározó szerepük volt a közösségi költségvetés alakítása szempontjából, míg az Agenda 2000 vitája óta a költségvetési keretek határozzák meg a politikák fejlődését.

Az uniós költségvetés hazai és nemzetközi irodalmát az alábbi, négyféle vezérfonal köré csoportosíthatjuk: ¹

¹ A közösségi költségvetés ilyen irányú elemzései találhatók D. Strasser, L. W. Gormley, P.J.G. Kapteyn, P. VerLoven van Themaat, H. Wallace, Várnay E., Bécsy E. munkáiban.

1. a különböző közösségek eredetileg elkülönült költségvetéseinek egységesítését vizsgáló történeti megközelítés;
2. a közösségek pénzügyi autonómiájára irányuló vizsgálat;
3. az unió költségvetése, mint a közösségi politikák céljait szolgáló eszköz elemzése;
4. a költségvetési hatóság szerepe változásának vizsgálata.

Az első megközelítést illetően az értekezésben ismertetjük a Közösség egységes költségvetésének létrejöttét. Ez a történeti megközelítés nem képezte ugyan a kutatás központi kérdését, de támogatást nyújtott a közös költségvetés jobb megismeréséhez. Igaz ez a negyedik megközelítésre is, a költségvetési hatóság szerepváltozásainak kérdésére.

A kutatás a második és a harmadik megközelítést tekintette leginkább sajátjának: a közösségi politikák és a közös költségvetés kapcsolatára összpontosított, azzal a meggyőződéssel, hogy a közös politikák végrehajtásához szükséges saját források kérdése, így az unió pénzügyi függetlensége nem választható el a hipotézisben megfogalmazott alapkérdés vizsgálatától.

A kutatásnak nem volt tárgya az éves uniós költségvetés elfogadásához vezető eljárás elemzése, tekintettel arra, hogy a közös politikák végrehajtásához a költségvetési kereteket, az egyes fejezetek előirányzatainak felső határát több évre előre rögzíti a pénzügyi perspektíva. Az éves költségvetési eljárásban tehát nincs mód az átfogó pénzügyi keretek, a fejezeti felső határok módosítására, ezért figyelmünket alapvetően az egyes pénzügyi perspektívák vitájára összpontosítottuk.

Különös hangsúlyt fektettünk eredeti dokumentumok felkutatására, elemzésére. A 2000-2006-os költségvetési kereteket meghatározó 1998-1999. évi viták európai bizottsági, tanácsi és tagállami eredeti (esetenként nem nyilvános) dokumentumai képezték primer forrásanyagunkat. Hasonló dokumentumokat használtunk fel a 2007-2013-as pénzügyi perspektíva 2003-2004 folyamán indult vitájában képviselt tagállami álláspontok feltárásához is.

A kutatás primer adatgyűjtésének további fontos eszköze volt a tagállami szakértőkkel, illetve az Európai Bizottság munkatársaival folytatott beszélgetések, interjúk, amelyek

mind az 1998-1999. évi döntési időszak, mind a 2006 utáni pénzügyi keretek vitájának feltárásához nyújtottak nagy segítséget.

A beszélgetések az alábbi témaköröket fedték le, 2002. márciusa és 2004. októbere között:

- a saját források rendszerével szemben támasztott elvárások;
- a közös költségvetés és a közös politikák összefüggése az 1988-1992-es pénzügyi perspektíva időszakában;
- a közös költségvetés alakulására ható tényezők az 1993-1999-es pénzügyi perspektíva meghatározásakor;
- a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek véleménye a kiadások 2000-2006-os stabilizálásának okairól;
- a 2007-2013-as pénzügyi perspektívát meghatározó tényezők megítélése (nettó pozíció, közös politikák, új kihívások, kibővítés).

A szakértőkkel folytatott beszélgetések mellett a szerző a közös költségvetéssel gyakorlatban is foglalkozó tisztviselőként személyes tapasztalataira is támaszkodott.

Az első három pénzügyi perspektíva vizsgálatának kutatási eredményei igazolták a közösségi politikák és a közös költségvetés közötti kapcsolat alapvető megváltozását. A szerző szándéka az, hogy a 2007-2013-as pénzügyi perspektíva elfogadását követően tovább folytassa az uniós költségvetés és a közös politikák összefüggéseinek integráció-elméleti vizsgálatát.

Ehelyütt mondok köszönetet dr. Palánkai Tibor professzor úrnak tanácsaiért és segítségéért.

Az értekezés 2004. decemberében lett lezárva.

2. Integrációs paradoxon-e a közösségi költségvetés?

2.1 A kérdés az integrációelmélet tükrében

A Közösségek története egy regionális gazdasági integráció története. Alapvetően a klasszikus Balassa-féle integrációelmélet [Balassa, 1961] főbb állomásait követi, ha az integráció egyes szakaszai nem is minden esetben határolhatóak el teljes mértékben, vagy az elméleti elvárások nem is teljesültek maradéktalanul az integráció egyes szakaszaiban. Mindazonáltal a Közösségek története viszonylag jól megfeleltethető a klasszikus integrációelmélet egyes fokozatainak, alapformáinak.

A Közösségek a balassai integrációs fokozatok első lépcsőjét, a szabadkereskedelmi övezetet „átugorva”, vámunióként jöttek létre. Az alapító tagállamok 1958-tól közös külső vámokat alkalmaztak a harmadik országokkal szemben; felszámolták egymás között az áruk (és részben a szolgáltatások) szabad mozgásának korlátait. 1968-tól megkezdődött a termelési tényezők szabad mozgásának biztosítása is. Szabaddá tették a munkavállalást, egy adott tagállam állampolgárai egy másik tagállamban a fogadó ország munkavállalóihoz hasonló módon vállalhattak munkát; oldották a tőkemozgások előtt álló akadályokat. A négy alapszabadság (legalábbis részleges) biztosításával, a Közösségek - jó közelítéssel - az integráció közös piaci szakaszába értek. A következő lépést a négy alapszabadság kiteljesedése, a nem vám jellegű korlátok leépítése, a fizikai korlátozások (pl. határformalitások) fokozatos megszüntetése, egységes standardok bevezetése, illetve a származási ország elvének elfogadása, valamint a közvetett adók esetében az adóharmonizáció kezdete jelentette. Ezeknek a céloknak jórészt 1992-re teljesítette a Közösség, és erre az időszakra szokás datálni az egységes európai belső piac létrejöttét - még ha az az elméleti elvárások teljes körének nem is felel meg maradéktalanul (lásd pl. a határon átnyúló szolgáltatások előtt fennálló nemzeti korlátozásokat). Az Európai Unió integrációs történetének legfiatalabb formájaként, a gazdaságpolitikai koordináció és az egységes fizetőeszköz 1999. évi bevezetésével létrejött a gazdasági unió sajátos európai integrációs fokozata, a Gazdasági és Monetáris Unió.

„Az integráció-elméletek általában a folyamat öt fontosabb dimenziójára kíváncsiak: az integrációs folyamat tartalma; az integráció szervezeti alapformái és intézményei; az integráció politikái (szabályozása), a kormányzás kérdései; az integráció előnyei és

hátrányai; és végül az integrációérettség (integrációs kapacitások).” [Palánkai, 2004, p. 27].

Ezekre a szempontokra figyelemmel hívjuk segítségül az integráció-elméleti irányzatokat, illetőleg a nemzetközi rendszerszemléleti megközelítést annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy a gazdasági integráció, illetve annak bizonyos foka feltételezi-e az integrációban résztvevők közös finanszírozási feladatait, együtt jár-e a közös költségvetés létrejötte a gazdasági integrációval. Felmerül a kérdés, hogy elméleti alapon szükségszerű-e az európai integráció történetében a közös költségvetés, avagy az integráció mélyülhet közös finanszírozást igénylő intézkedések nélkül is, és az uniós költségvetés nem több, mint egy sajátos integrációs paradoxon?

Figyelemmel leszünk a liberális, illetve neoliberális és a regulációs elméletekre, a föderalista versus kormányközi iskolákra, a funkcionalizmusra, illetve neofunkcionalizmusra, a konfliktuselméleti megközelítésre, az institucionalizmusra, továbbá az optimális valutaövezet elméletére. Nem vállalkozunk ezeknek az irányzatoknak a teljes keresztmetszeti elemzésére, hanem kísérletet teszünk azoknak az érveknek és szempontoknak a feltárására és elemzésére, amelyek az integráció és a közös költségvetés elméleti kapcsolatát igazolják, vagy elutasítják.

2.1.1 A klasszikus liberális iskolák

A liberális iskolák megközelítése szerint az integráció tartalmát alapvetően a klasszikus közgazdaságtan szabad versenyen alapuló tézisei határozzák meg. A liberális közgazdasági iskolák (többek között R. Aron, B. Hughes, J. Schwarz) az áruk, szolgáltatások és a tényezők szabad áramlására helyezik a hangsúlyt. Ez, mint alapfilozófia a mai napig az európai gazdasági integráció jellemzője. A liberális elméletek alapján az európai integráció - legalábbis annak első szakaszai - jól magyarázhatók. Nem osztjuk ugyan azt a vélekedést, miszerint minden szabadkereskedelmi rendszer integrációnak tekinthető [Röpke, 1959, p. 225], minthogy a klasszikus értelmezésben ez alig megy túl a nemzetközi munkamegosztásban az adott történelmi kor szükségletei által bekapcsolt áruk szabad mozgásán. Kétségtelen, hogy ez a fizetések egyfajta szabadságával is együtt jár, megítélésünk szerint azonban nem teljesíti a tőkemozgás szabadságának feltételeit. A

szabadkereskedelem klasszikus időszaka a kezdetleges ágazati specifikációval és diverzifikálatlan exporttal a kereskedelem relációiban és termékszerkezetében is olyan egyenetlenségeket mutatott fel [Palánkai, 2001, pp. 21-22], ami nem teljesíti azt az elvárást, miszerint az integráció két vagy több gazdasági egységnek egy új egészbe történő egyesülését jelenti [Perroux, 1954].

A liberális iskolák szerint az integráció tartalma elsősorban tehát szabad áru-, szolgáltatás-, tőke- és munkaerőmozgást jelent. Ennek feltételeit az áru- és szolgáltatáskereskedelmi akadályok lebontása, továbbá a tényezőáramlás szabadságának biztosítása hozza létre, ami alapvetően gazdaságpolitikai döntések eredménye.

Meg kell azonban itt állnunk egy fejlődélméleti különbségtételre. Osztjuk többek között Gunnar Myrdal azon véleményét [Myrdal, 1972], miszerint a liberális megközelítés szabad versenye a világ gazdaság történetében az elmélet által leírt tiszta formájában nem állt fenn. Ennek egyik oka az együttműködésben részt vevő gazdasági egységek, országok eltérő fejlődésbeli különbsége. A nemzetközi munkamegosztás aszimmetriái az egyes nemzetgazdaságok fejlettségi színvonalában mutatkozó különbségeket tükrözik [Szentes, 1999, pp.564-568], ami már lazább integrációs formák, társulási keretek között is felveti a kompenzációk (transzferek) rendelkezésre bocsátásának szükségességét. Ez különféle finanszírozási-kompenzációs mechanizmus formáját öltheti. Vagyis egyfajta sajátos költségvetési elosztás jön létre, ami nélkül az eltérő fejlettségű országok együttműködése nem az integrációra jellemző interdependenciát, hanem egyoldalú függési viszony kialakulását eredményezi.

Az európai integráció történetében az alapszabadságok előtti korlátok lebontása olyan országok esetében történt meg, nevezetesen az alapító hatok vonatkozásában, ahol (Dél-Olaszország kivételével) ilyen fejlettségbeli különbségek nem voltak jellemzők. A Közösségek esetében a közös piac integrációs lépcsőfoka, az alapszabadságok biztosítása a Közösségek költségvetéséből minimális hozzájárulást igényelt, és nem feltételezett kompenzációs mechanizmusokat.

A klasszikus liberális megközelítés alapján a kompenzációs-költségvetési kapcsolatok szükségszerűsége vonatkozásában különbséget kell tehát tenni közel azonos fejlettségű gazdasági egységek, illetve eltérő fejlettségű nemzetgazdaságoknak az integráció irányába

mutató együttműködése között. Tekintettel a Közösségeket alapító tagállamok sajátosságaira, önmagában a klasszikus liberális megközelítés alapján nem tűnik szükségszerűnek közös költségvetés létrejötte. Az áruk, szolgáltatások és a termelési tényezők szabad áramlása az integrációban részt vevő országok gazdaságpolitikai döntésének következményeként, transzfer mechanizmusok életre hívása nélkül megvalósulhatott.

2.1.2 Neoliberális vélemények

A közös költségvetés elméleti szükségességét alátámasztó megközelítések közül segítségünkre vannak azok, amelyek a gazdasági integráció tényleges jelentőségét a verseny növekedésében látják, és kiegyenlítődést, egységesülést vizsgálnak. Ebből a szempontból figyelmet érdemel az a neoliberális vélemény, miszerint az integráció a tényleges és a potenciális verseny erősödésével jár együtt, illetőleg a versenymechanizmusok elősegítik az integrált piacgazdasági struktúrák létrejöttét [Pelkmans, 1997]. Ezen belül a leggyakrabban vizsgált feltétel az árak kiegyenlítődése [Kindelberger, 1966]. Nem célunk itt az integráció és az áruk, szolgáltatások, termelési tényezők árkiegyenlítődésének vizsgálatába mélyedni, utalunk azonban arra az észrevételre, miszerint az integráció ugyan felgyorsítja az áruk és a kereskedelmi forgalomban résztvevő szolgáltatások árainak egymáshoz közelítését, azonban a bérek és a kamatok esetében a helyzet sokkal bonyolultabb. Így ez a szemlélet alapvetően az egyes termelő és fogyasztó mikrogazdasági szintjén vizsgálódik [Palánkai, 2004, pp. 39-40].

Tekintsük tehát a makroszintű integrációs értelmezések lehetőségét. A kiegyenlítődést a gazdasági fejlettségi színvonalban az integráció egyes gazdasági egységei között fennálló fejlődési rések fokozatos megszűnéseként is vizsgálják ezek az elméletek. Az áru- és tényezőmozgások olyan viszonyok mellett mennek végbe, amelyek egyrészt a termelékenység szintvonalak konvergenciáját eredményezik, másrészt a balassai értelemben vett belső piaci viszonyoknak megfelelő feltételek mellett jönnek létre [Predöhl-Jürgensen 1961]. A versenymechanizmusok érvényesülése és a belső piaci viszonyok létrejötte tehát olyan integráció-elméleti építőkocák, amelyek makrogazdasági szinten értelmezhető kiegyenlítődés irányába mutatnak.

Az európai integráció esetében a makrogazdasági kiegyenlítődés feltételeinek könnyen belátható katalizátora a területi és strukturális különbségek csökkentését szolgáló, a nemzetgazdaságok konvergenciáját elősegítő, közösségi költségvetésből finanszírozott kohéziós politika, továbbá a kutatási keretprogramok, a belső piaci programok, a hálózati infrastruktúrák támogatása, vagy a közös mezőgazdasági politika piaci intervenciója, vagy a vidékfejlesztés támogatása. Ebből a megközelítésből tehát levezethető a közös költségvetés különös integráció-elméleti szerepe, a költségvetési transzferek a makrogazdasági kiegyenlítődést elősegítve az integráció mélyítésének katalizátoraként működnek.

2.1.3 A regulációs elméletek

Tekintsünk most a liberális megközelítések mellett az európai integráció elméleti megértéhez segítséget nyújtó másik elméleti irányzatot, a regulációs elméleteket.

A regulációs elméletek az integrációt a gazdaságpolitika felől közelítik, figyelmüket az integrációs fokozatokon belül a gazdasági integrációra összpontosítják. Ez annál is inkább figyelmet érdemel, mivel az EK Szerződés 99. cikke szerint a gazdaságpolitikai koordináció egyik sarokpontja az, hogy a tagállamok saját gazdaságpolitikájukat mint „közös ügyet” tekintik. A regulációs elméletek kiindulópontja, hogy a jelenkor integrációit már nem lehet a szabad kereskedelem csak elméletben tökéletes feltételeivel magyarázni. „A regulációs elméletek ugyan nem tagadják a piac és a liberalizálás fontosságát, de hangsúlyozzák, hogy a mai gazdaságok már nem a XIX. századi értelemben vett szabadpiaci mechanizmusokon alapulnak, hanem a gazdasági életet az állam befolyásolja, szabályozza és irányítja” [Palánkai, 2004, p. 48].

A regulációs elméletek által megfogalmazott negatív és pozitív integráció [Tinbergen, 1965, p. 77] értelmezhető az európai regionális gazdasági integráció esetében. A tagállamok közötti kereskedelmi, szabványosítási, munkaerő- és tőkepiaci korlátok lebontása megfelel a negatív integrációnak. Az integráció kereteit szabályozó új intézményrendszer is sajátja a közösségek történetének. Itt is feltehetjük a kérdést: akár a negatív, akár a pozitív integráció feltételezi-e a közös költségvetés létrehozását? A korlátok lebontásának intézkedései, a negatív integráció - amint azt a liberális megközelítés esetében láttuk - nem képezi közös költségvetés szükségességének alapját. A közös

intézmények létrehozásának finanszírozása azonban nyilván nem várható el az integrációs együttműködés egyetlen tagjától, vagy a létrehozók egy csoportjától, az értelemszerűen kollektív feladat (amennyiben a gazdasági integráció nem jár együtt politikai hegemoniával, amitől itt tekintsünk el).

A Községek költségvetése létrehozásának egyik indoka a közös intézmények működésének biztosítása volt. Ez az első időszakban, a vámunió időszakában valóban releváns tényezőnek számított. A közös politikák létrejötte, majd az egységes belső piac időszakában a költségvetésen belül a közös intézmények fenntartási költségeinek részaránya folyamatosan csökkent, egészen a közös költségvetés 3-4%-ig.

Mindezek alapján a klasszikus liberális megközelítéshez hasonló konklúzióra juthatunk: nem állítható, hogy a regulációs elméletek önmagukban alátámasztják a közösségi költségvetés szükségszerűségét a gazdasági integráció előrehaladtával.

Első megközelítésben úgy tűnik tehát, hogy az európai integráció kiépítésének eszközei között meghatározó szerepet kap a szabályozás. A gazdasági egységek (tagállamok) részéről közös finanszírozási feladatokat azonban érdemben alig jelent a közösségi szabályozás létrehozása. Az uniós költségvetés nem vállalja magára a tagállami szabályozási feladatok költségeit. Az integráció látszólag tehát mélyülhet közös finanszírozást igénylő intézkedések nélkül is (eltekintve a szabályozási kereteket meghatározó intézményrendszertől).

2.1.4. Föderalizmus kontra kormányköziség

A föderalizmus és a kormányköziség elméleti megközelítéseinek vitája, egymással szemben fennálló folytonos konfliktusa az európai integráció mindennapi működésében, illetve annak defektusaiban jól tetten érhető. A föderalizmus a nemzetek és az őket megjelenítő kormányok kezéből a hatalmi struktúrát a politikai integráció irányába mutató közösségi összefüggésrendszerbe helyezi. A kormányköziség ezzel szemben minden olyan törekvésre, amely a nemzetek szuverenitása vélt vagy valós sérülésének veszélyét jeleníti meg, elutasító módon reagál.

Ez a vita – egyebek között – az Alkotmányos szerződés szövegezésére összehívott Konvent munkájában, a többségi szavazás kiterjesztésének kérdésében mutatkozott meg.² A pénzügyi perspektíva elfogadásának módja, az egyhangúságról a minősített többségre való áttérés plasztikusan megmutatta a föderális megközelítésnek a közös költségvetés, mint a föderális együttműködés fontos attribútumának támogatását; ellentétben a nemzeti szuverenitás (és nem utolsósorban a közösségi transzferek terjedelmétől való félelem) csorbíthatatlansága mögött megjelenő, az egyhangúság fenntartását követelő kormányközi megközelítéssel. Az Alkotmányos szerződés végül azt a megfogalmazást fogadta el, miszerint a hatályba lépését követő első pénzügyi perspektívát még egyhangú szavazással fogadja el a Tanács (VII cím, 54. cikk). Ugyanez a vita jellemezte az unió valódi, adólapú saját forrásának kérdését is. A föderalisták régi törekvése, hogy a Közösség közvetlenül adókat vethessen ki, ezzel biztosítva a közös költségvetés autonómiáját. Törekvésüket azonban ez alkalommal sem kísérte siker, az Alkotmányos szerződés szerint az unió saját forrásokat hozhat létre és meglévőket törölhet el, azonban mindehhez egyhangú szavazás szükséges (VII cím, 53. cikk).

Osztjuk a vélekedést, hogy a föderalizmus és az államköziség vitája – az abban megnyilvánuló konfliktussal együtt – nem más, mit egy csapdahelyzet: az európai integráció valójában egy kollektív politikai rendszer [W. Wallace, 2000]. „A politikacsinálás az EU-ban poszt-szuverénként írható le. Keresztülgyűrűzik az államhatárokon, mélyen behatol a nemzeti politikák és adminisztráció korábban helyi aspektusaiba (...) Az európai jog és szabályok nemzeti adminisztrációk általi végrehajtása a kölcsönös bizalmon és a kollektív egyetértésen nyugszik. Ugyan az államok, amelyeket a nemzeti kormányok képviselnek, az EU politikai folyamatának központjában maradnak, de már nem az egyedüli fontos szereplők, s nem is mindig meghatározó szereplők. Cselekvéseiket intézményi keretek korlátozzák, és olyan, intézményileg autonóm szereplők beavatkozása módosítja, mint a Bizottság, az Európai Bíróság, vagy éppen a legszélén az Európai Parlament.” [W Wallace, 2000. p. 532, idézi Palánkai, 2004, p. 46.].

Ez a megközelítés véleményünk szerint viszonylag pontos leírását adja az Európai Unió kollektív politikai rendszerének, amelyben a nemzeti kormányok már nem az egyedüli fontos szereplők. Meglátásunk szerint, annak érdekében, hogy a kollektív bizalomra „kárhoztatott” kormányok az integrációt, mint nem csupán gazdasági munkamegosztáson

² A konvent vitáját lásd: <http://european-convention.eu.int/>

alapuló egyesülést, hanem mint hatalmi, politikai rendszert is elfogadják, a kollektív egész javát szolgáló politikákat kell alkossanak, olyanokat, amelyeket az EK Szerződés 2. cikke tartalmaz. Ide tartozik az egységes belső piac és a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása, a közös politikák megvalósítása a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdasági fejlődés érdekében, a foglalkoztatás és a társadalmi gondoskodás magas szintje, a környezet védelme, az életminőség javítása, a gazdasági és társadalmi kohézió és a tagállamok közötti szolidaritás. Ezeknek a célkitűzéseknek a megvalósítása a konvergenciát elősegítő belső transzfereket, továbbá a tagállami érdekeknek a közös célok elérése érdekében történő részleges vagy teljes feladása miatt szükségessé váló kompenzációs mechanizmusokat feltételez.

2.1.5 Funkcionalizmus, neofunkcionalizmus

A funkcionalizmus és a neofunkcionalizmus is osztja azt a nézetet, hogy a nemzetállam elégtelen az európai problémák megoldására; az átalakulás hosszabb, többlépcsős folyamatot feltételez; a technokrata irányítás primátusát biztosítani kell a politikai irányítással szemben; egyes ágazatokban végrehajtott integráció más területekre is átcsordul (*spill-over* hatás); a nemzetállamok lassan kiiktatódnak a politikából. A neofunkcionalizmus ezen túlmenően a globális szemlélet helyett a regionálisat helyezi előtérbe; a belső béke mellett a külső biztonságot is fontosnak tartja, és egy közelebbről meg nem határozott politikai unió létrehozását tartja szükségesnek [Kende, 2002, pp. 141-144].

A funkcionalizmus és a neofunkcionalizmus két szempontból segít megérteni az integráció és a közös költségvetés kapcsolatát. Egyrészt ez az elméleti megközelítés feltételezi, hogy – mivel a nemzetállamok egyre kevésbé képesek gazdasági és politikai feladataiknak megfelelni – egyre több, a társadalmi jólétet előmozdító funkciót kell integrációs szervezetekbe delegálni. Az integráció ilyen előre haladásának feltételeit – amikor is részlegesen nemzetek feletti intézményekre hárul a közjólét, vagy a gazdasági-társadalmi konvergencia előmozdításának feladata – az integrációs funkciókat ellátó intézmények nem lennének képesek biztosítani közösségi transzferek és erőforrások nélkül.

A másik figyelemre méltó szempont a funkcionalizmus által bevezetett túlcordulás fogalma. Az integráció tovaggyűrűző hatása véleményünk szerint nem csupán ágazatok

között értelmezhető, hanem a funkcionális és a politikai *spill-over* a közös célokat megvalósító eszközrendszerre is kiterjed. A közös célokat szolgáló közös politikák költségvetést biztosító eszközrendszer nélkül pedig nyilvánvalóan képtelenek lennének küldetésüket beteljesíteni.

2.1.6 A konfliktuselméleti iskola

Az európai integráció szükségszerű közös költségvetése alátámasztható a konfliktuselméleti iskola oldaláról is. A konfliktuselméleti megközelítés szerint a nemzetközi dimenzióban jelentkező integráció az érdekellentétek, a konfliktusok békés megoldását szolgálja [Lindberg, 1963]. Ez az elmélet jól értelmezhető a második világháború utáni biztonságos közösség iránti igény szempontjából. A konfliktusok azonban nem csak biztonságpolitikai olvasatban jelennek meg, egy regionális gazdasági integráció is magában hordozza gazdasági gyökerű érdek-összeütközések sokaságát, tekintettel az integrációt létrehozó gazdasági egységek fejlődésbeli, szerkezeti, termelékenységi, tényező-ellátottsági, stb. különbségeire (amelyek a közösségek, majd az unió kibővítéseivel egyre csak nőttek).

A közös költségvetés vitája a kezdetektől a tagállamok közötti érdek ütközések színtere volt. Mint látni fogjuk, már az első pénzügyi perspektíva létrejötte előtt a közös költségvetés vitája a Közösségek történetének válsághelyzeteit volt képes produkálni. Ezek a viták azonban a költségvetési alku folyamatában mindig biztosították az integráció adott fokához szükséges költségvetésről szóló megegyezés létrejöttét. A közös költségvetés terjedelmének növekedésével mindinkább nyilvánvaló lett, hogy a pénzügyi keretekről folyó viták olyan alkuk tárgyát képezik, amelyek megoldása a tagállamok közötti konfliktusok enyhítését célozzák, hozzájárulva az integráció fokozatos mélyítéséhez. Konfliktuselméleti szempontból tehát értelmezhető szerepe van a közös költségvetésnek az európai integráció történetében.

2.1.7 Nemzetközi rendszerelméleti megközelítés

Érdemes egy kísérletet tenni arra, hogy nemzetközi rendszer elméleti szempontból értelmezhető-e az a kérdés, hogy a nemzetközi kapcsolatok elmélete ad-e bármilyen kapaszkodót a közös európai integrációs költségvetés szükségességére.

A nemzetközi kapcsolatok klasszikus dichotóm (realizmus és idealizmus), illetőleg a strukturalizmussal (vagy világrendszer-elmélettel) kiegészített három iskolás megközelítésével szemben előnyben részesítjük azt a megközelítést, amely a realizmus és az idealizmus között helyet foglaló institucionalizmust is figyelembe veszi [Kiss J. L., 2003, pp. 38-40]. Meglátásunk szerint ugyanis az európai integráció mélyítése és a közös költségvetés mutat olyan összefüggéseket, amelyeket az institucionalizmus segít megérteni.

Osztjuk azt a véleményt, hogy „az európai integrációs folyamatban az intézményeknek kezdettől kiemelt jelentőséget tulajdonítottak. Az [európai] integrációt bizonyos összefüggésekben mint intézményesített integrációt foghatjuk fel. Az integrációs alapformák, mint a vámunió és az egységes piac, csak az integráció egységes keretét adják, megfelelő és hatékony működésükhöz funkcionális és politikai intézményekre van szükség” [Palánkai, 2004, p. 42.]. A funkcionális és politikai intézmények keretei között a kooperációból nyerhető előnyök mentén történő együttműködésre a következő elméleti példa hozható.

Az institucionalizmus szemszögéből a rezsimelmélettel is kapcsolódást mutató „Angol Iskola” megközelítését figyelemre méltónak tarjuk. Az elmélet a nemzetközi kapcsolatokban elfogadja az együttműködést, azonban nem idealista alapokon, hanem a kooperációból húzható haszon reményében. Ez az irányzat a nemzetközi kapcsolatoknak azoknak a szerződéseivel, intézményeivel foglalkozik, amelyek elősegítik, hogy az államok rendszeréből „államok társadalma” jöjjön létre [Bull, 1997]. „Az államok tehát azért működnek együtt, mert a kooperáció megfelel a saját érdekeiknek, feltéve, hogy a kooperatív magatartás jobb eredményre vezet, mint az önsegélyen alapuló magatartás, ha az együttműködés útján azok a költségek megtakaríthatók, amelyek az önsegély esetén lépnek fel” [Kiss J., 2003, p. 40]. Az európai integráció még messze van ugyan attól, hogy a közös kül- és biztonságpolitika hatékony megvalósításával ilyen költségmegtakarításhoz vezessen, értelmezésünk szerint azonban ez az institutionalista megközelítés egy elméleti építőkockával hozzájárul az európai integráció magyarázatához, a következők alapján.

A közös költségvetésből finanszírozott újraelosztó politikák gyakorlata megfelel a fent hivatkozott együttműködésnek, különösen az elmaradott régiók és tagállamok

felzárkózását szolgáló kohéziós politika, vagy a közös mezőgazdasági politika esetében. Ezek vonatkozásában a tagállamok azért is működnek együtt, mert ebből a kooperációból olyan hasznot húznak, amely a kooperáció nélkül nem lenne megvalósítható. Elfogadjuk, hogy ez a közös mezőgazdasági politika esetében csak részlegesen, az agrárpolitika kedvezményezettjei esetében áll fenn, meggyőződésünk ugyanakkor, hogy a kohéziós politika az unió egészének jelent előnyöket.

2.1.8 Az optimális valutaövezet elmélete

Az optimális valutaövezet elmélete a gazdasági integrációnak azt a szakaszát vizsgálja, amikor is egyes gazdasági egységek, alapvetően nemzetgazdaságok, integrációs folyamatukban elérkeznek a valutaunió bevezetésének szándékához. Az integrációnak ez a szakasza tehát már a gazdasági unió részleges, a monetáris politikára kiterjedő megvalósulását jelenti.

Ahhoz, hogy az integráció „optimális” valutaunióként funkcionáljon, az azt létrehozó gazdaságoknak alapvetően a következő feltételeknek kell megfelelniük (utalunk itt Peter Kenen, Robert Mundell és Ronald McKinnon munkáira): összevethető szerkezet, mobil termelési tényezők, magas fokú külkereskedelmi integráció és az üzleti ciklusok összhangja. Amennyiben ezek a feltételek nem, vagy csak részlegesen állnak fenn, külső vagy belső hatásokra, sokkokra a valutaövezet gazdaságai különbözőképpen reagálnak, előállhat az aszimmetrikus sokk esete.

Tekintettel arra, hogy a valutaövezetben a monetáris politika egységes, a résztvevő tagországok önálló monetáris eszközrendszerrel nem rendelkeznek. Ezért az esetleges sokkhatások mérsékléséhez, illetve megelőzéséhez más eszközökre van szükség. Osztjuk azt az álláspontot, miszerint a kormányok rendkívül szűk mozgástere ebben az esetben közös költségvetési transzfereket igényel [MacDougall, 1983]. Az európai Gazdasági és Monetáris Unió, mint olyan valutaunió, amelyben résztvevő tagállamok gazdasági fejlettsége, szerkezete eltérő, és az államok különálló fiskális politikát folytatnak, különösen szükségét látja egy olyan közös költségvetésnek, amely képes lenne az unión belüli transzferek segítségével az integráció stabilitását biztosítani. Becslések szerint az olyan föderális államokban, mint az Egyesült Államok, Kanada vagy Ausztrália, az ilyen kompenzációs-kohéziós transzferek a GDP 3%-át is elérik [Palánkai, 2004].

2.1.9 Az integrációs paradoxon feloldása

Mint láttuk, sem a szabad áru-, szolgáltatás és tényezőáramlás akadályainak hasonló fejlettségű gazdasági egységek közötti lebontása, sem a közös szabályozási feladatok önmagukban nem szükségszerűen járnak együtt az integráció feltételeként vagy következményeként létrehozott közös költségvetés igényével. Hasonlóan nem vezethető le a közös költségvetés elméleti alapja a kormányközi filozófiából; látszólag az integráció a költségvetési elosztás nélkül is előrehaladhat.

Megítélésünk szerint azonban a közös költségvetés, a fenti látszat ellenére, velejárója a regionális gazdasági integráció elmélyülésének. Ezt támasztják alá elméleti alapon a fejlődéselméleti, a neoliberais, a föderalista, a funkcionalista, a konfliktuselméleti és az institucionalista megközelítések, valamint az optimális valutaövezet elmélete. Ezeknek az integrációs elméleteknek az esetében több szempontból is következik a költségvetési elosztás szükségessége az integráció bizonyos fokán. A látszólagos integrációs paradoxon tehát feloldható, különös tekintettel az alábbiakra.

1. Nem közömbös az integráció foka és az abban résztvevők fejlettségi színvonala. A szabadkereskedelmi övezet, vagy a vámunió alig mutat túl a közös kereskedelempolitikán, az integráció kezdeti fokozatai nem feltételezik közös politikák sokszínűségét. A munkamegosztásban eltérő fejlettségű országok részvétele esetén az integráció igényli azonban transzferek vagy kompenzációk biztosítását. Ami az integráció fokát illeti, a vámunió, vagy a közös piac esetéhez képest más helyzet áll elő az egységes belső piac létrehozásával. A piaci szereplőknek érdekévé válik az, hogy a négy alapszabadságot biztosító tagállami gazdaságpolitikák közös ügyként jelentkezzenek. A közös ügyek közös politikákat feltételeznek, a közös politikák pedig beruházásokat igényelnek a hálózati infrastruktúrákba (közlekedés, energia, távközlés), az emberi erőforrásokba (oktatás, kutatás, fejlesztés, innováció), piaci zavarok felszámolását teszik szükségessé (mezőgazdasági intervenciók), a környezeti feltételek fenntarthatóságát igénylik, stb.

2. A versenymechanizmusok érvényesülése, a termelékenységi színvonalak konvergenciája a belső piaci viszonyok létrejöttének irányába mutat, és makrogazdasági szintű kiegyenlítődést segít elő. A közösségi versenynek, a munkaerő termelékenységi konvergenciájának, vagy keresleti oldalról a vásárlóerő konvergenciának elősegítője a kohéziós politika, a kutatási keretprogram, vagy a vidékfejlesztés támogatása. Mindez nem nélkülözi a közösségi finanszírozás szükségességét.
3. Az Európai Unió kollektív politikai rendszerében a kormányok a kollektív egész javát szolgáló hatalmi, politikai struktúrát alkotnak. Ebben a közegben olyan politikai célokat tűznek maguk elé, mint amelyeket az EK alapszerződése fektet le, és az unió közös politikákkal, mint eszközökkel valósít meg. Ezeknek a célkitűzéseknek a megvalósítása a konvergenciát elősegítő belső transfereket, továbbá a tagállami érdekeknek a közös célok elérése érdekében történő részleges vagy teljes feladása miatt szükségessé váló kompenzációkat feltételez.
4. Az integráció érdekütköztetések színtere. Az európai integráció sorsára is kihatással lévő viták nem egy esetben a költségvetési alku folyamatában biztosították a megegyezés létrejöttét. Mint látni fogjuk, ide sorolható a nyolcvanas évek költségvetési vitája, a kibővítések szülte reformok, vagy a Gazdasági és Monetáris Unióról és a Kohéziós Alap létrehozásáról született megállapodás. Az integráció előrehaladtával mindinkább manifesztálódott, hogy a pénzügyi keretekről folyó viták olyan alkuk tárgyát képezték, amelyek a tagállamok közötti konfliktusok megoldását célozták. A közös költségvetés tehát az integráció fokozatos mélyítésének fontos katalizátoraként is értelmezhető.
5. Tekintettel a nemzetállamok egyre kisebb gazdasági és politikai teljesítményére, egyre több, a társadalmi jólétet előmozdító funkciót kell integrációs szervezetekbe delegálni. Az integráció ilyen előre haladását, amikor is részlegesen nemzetek feletti intézményekre hárul például a gazdasági-társadalmi konvergencia biztosítása, közösségi transferek és erőforrások nélkül az integrációs szervezetek nem lennének képesek biztosítani.

6. A közös költségvetésből finanszírozott újraelosztó politikák esetében, különösen az elmaradott régiók és tagállamok felzárkózását szolgáló kohéziós politika, vagy a közös mezőgazdasági politika vonatkozásában a tagállamok azért is működnek együtt, mert ebből a kooperációból olyan hasznot húznak, amely a kooperáció nélkül nem lenne megvalósítható.
7. A valutaövezet szintjére eljutó integrációban a tagállamok önálló monetáris eszköztár híján erősen korlátozott mozgástérrel rendelkeznek a sokkhatások kivédéséhez. Az európai Gazdasági és Monetáris Unió, mint nem optimális valutaövezet, szükségét látja egy olyan közös költségvetésnek, amely képes lenne az unión belüli transzferek segítségével az integráció stabilitását biztosítani.

2.1.10 A közös költségvetés, mint a harmonizációban „lemaradt” terület

Mint láttuk, a közös költségvetés, mint integrációs paradoxon feloldható, mégis marad bennünk egyfajta hiányérzet. Az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció a gazdasági unió bizonyos fokát elérte a Gazdasági és Monetáris Unióval (GMU). Nem célunk a GMU vagy a Stabilitási és Növekedési Egyezmény szerepét, történetét, integráció-elméleti jelentőségét itt vizsgálni. Óhatatlanul felmerül azonban a kérdés: mi rejlik az egységes monetáris politika, és a tagállami hatáskörben hosszú időre megragadni látszó fiskális politika háttérében? Megítélésünk szerint erre az a válasz adható, hogy amíg fennmaradnak a nemzetállamok, addig a tagállamok törekedni fognak arra, hogy maguk határozzák meg saját költségvetési politikájukat, se pénzügyi felségjoguk, se pénzügyi szuverenitásuk ne sérüljön. Az adópolitikában megtestesülő pénzügyi szuverenitás mind a mai napig az állami szuverenitás olyan attribútuma, amelyről sem politikai, sem gazdasági okok miatt a tagállamok nem mondanak le. Amióta a nemzetközi pénzügyi jog elveit Gustav Lippert lefektette [Lippert, 1912], azóta a pénzügyi szuverenitás elsődleges szempont, amelynek érvényesítése a fiskális politikai kérdésekben mindig is meghatározó jelentőségű marad [Mocsáry, 2002, p. 21].

A közös költségvetés „közösebb”, mint a nemzeti fiskális politikák gyenge összehangolása, mégsem minősíthető teljes értékű horizontális politikának. Ennek okait a következőkben látjuk:

- A közös költségvetést nem a tagállami költségvetésektől teljes függetlenséget biztosító valódi saját forrás táplálja. A jelenlegi költségvetés „saját” forrásai közül a hagyományos saját források, mint például a közös kereskedelempolitikából származó vámbevételek közös politikákból fakadnak, vagyis valóban a Közösség „sajátjának” tekinthetők. Ezen túlmenően azonban az áfa alapú forrás integrációs szempontból nem tekinthető igazi saját forrásnak, mivel nem közös politikák megvalósításából származik. A GNI alapú saját forrás pedig akár „tagdíjként” is felfogható. A GNI alapú forrásnak a közösségi kiadások finanszírozásában betöltött egyre nagyobb aránya ugyan egyfajta igazságosság irányába hat, de tulajdonképpen egy közönséges nemzetközi szervezet tagsági díjszedési mechanizmusává silányítja a közös politikák finanszírozását. A valódi alternatívát egy, az unió minden tagállamában egységes módon beszedendő közvetlen adó képezhetné, amivel az unió transznacionális adóbeszedési jogkörhöz jutna, megteremtve az alapját egy közös költségvetési politikának, a fiskális föderációnak. Ennek realitásával azonban belátható időn belül nem számolhatunk. A valódi saját forrás olyan autonómiát biztosítana a közös költségvetésnek, amely nélkül meglátásunk szerint az integráció továbbvitele is zátonyra futhat: amíg a tagállamok saját politikai sikerességüket a közös költségvetéssel szembeni nettó pozíciójukkal mérik, addig az európai gazdasági integráció jó eséllyel megragad a mai szintjén.
- A tagállamok a minimális adóharmonizációban pénzügyi szuverenitásuk korlátozását látják, és azt a transznacionális költségvetés kialakulásának veszélyével azonosítják. A helyzet meglehetősen ellentmondásos: elterjedt a megvalósult belső piacról beszélni, ahol szabadon lehet árukat és szolgáltatásokat vásárolni egy másik tagállamban, miközben „szabadon” lehet eltérő hozzáadott érték adót vagy jövedéki adót fizetni forgalmazásukkor. Az európai utazó sokat bosszankodik a konnektorok eltérő szabványain, holott azok szinte egyformák a tagállami adórendszerek sokszínűségéhez képest. A nemzetállamok gazdaságpolitikai döntéshozói gyakran rövid távú szempontok érvényre juttatása miatt láthatóan előnyben részesítik a huszonöt átláthatatlan és különböző adórendszert, az egységes belső piac versenyképességet biztosító feltételeinek és feladatainak (hálózati infrastruktúrák, közlekedés, környezetvédelem, kutatás-fejlesztés-innováció) egy tagállamok feletti közös költségvetésből történő

(társ)finanszírozásával szemben. És ekkor még nem is szoltunk a termelési tényezőkről: a munkaerő árához kapcsolódó szociális és egészségügyi rendszerek minden harmonizációt nélkülöző jellegéről, vagy a tőkejövedelmek adóztatásának eltéréseiről. Véleményünk szerint a politikai integráció kilátásának tartós bizonytalansága, a nemzetállami érdekek fennmaradása hosszú távon ellene hat egy olyan mértékű adóharmonizációnak, amely biztosíthatná egy nemzetek feletti költségvetés elvi alapjait.

- A közös költségvetés abszolút és relatív nagysága. Nem vagyunk híve olyan mértékű redistribúciónak, amely a nemzeti költségvetéseket jellemzi, azonban a 2004. évi 99,7 milliárd euró kifizetési előirányzat főösszegű uniós költségvetés [European Commission, 2004p] a tagállamok összesített nemzeti jövedelmének mindössze 1%-át teszi ki.³ Az európai integráció egyes finanszírozási aspektusait vizsgáló 1977. évi MacDougall jelentés [European Commission, 1977] az európai integráció korabeli szakaszában a Közösségek bruttó nemzeti jövedelmének 2-2,5%-át elérő közös költségvetést tartott volna ésszerűnek, amelyet a „pre-föderális” szakaszban - hozzávetőleg az európai integráció mai fokán - a bruttó nemzeti jövedelem 5-7%-ára tartott volna szükségesnek megnövelni. (A hetvenes évek végén készült jelentés számos tényezőt nem láthatott előre - többek között a közös politikák fejlődését, a Stabilitási és Növekedési Egyezmény és a közös költségvetés összefüggéseit, stb. - így a jelentés az európai integráció mai fokán nehezen lenne értékelhető. Abból a szempontból azonban osztjuk a jelentés megközelítését, miszerint az integráció mélyülése, a közös politikák fejlődése és a közös költségvetés nagysága között összefüggés van.) A jelenlegi közös költségvetés éves nagysága összevethető azzal, amennyit Németország a volt Kelet-Németország felzárkóztatására 1991-1997 között évente fordított [de Silguy, 1998, p. 111]. Jelentősen nagyobb eltérést kapunk, ha az unió 1%-os GDP arányos saját forrás tömegét összevetjük a szövetségi államok (Egyesült Királyság, Kanada, Ausztrália) föderális adóbevételeivel, melyek a GDP 18-20%-a körül mozognak [Palánkai, 2004, p. 260], bár belátjuk, hogy ezek az országok, mint politikai uniók csak erősen korlátozott módon vethetők össze az Európai Unióval. Mindenesetre megállapítható, hogy az integráció gazdasági potenciáljához mérten szerény és

³ A kötelezettségvállalások szintjén a 2004. évi uniós költségvetés nagysága 111,3 milliárd euró.

esetenként szétaprózott fejlesztési célokat magában foglaló európai uniós költségvetés mértékhatása csak korlátozott lehet.

- Az Európai Unió költségvetésének funkciói eltérnek egy átlagos nemzeti költségvetés funkcióitól. A közös költségvetésből nem finanszíroznak rendvédelmi vagy igazságszolgáltatási feladatokat, nem fizetnek szociális juttatásokat, nincs közös adópolitika. Az uniós költségvetés méretéből adódóan nem tud betölteni gazdaságpolitikai, gazdaságirányítási funkciót, beleértve a makrogazdasági stabilizációs funkciót is. Az uniós költségvetés ugyanakkor betölt forrásallokációs és gazdaságfejlesztő funkciókat (a kohéziós politika és a mezőgazdasági politika révén); továbbá korlátozott módon ellát szabályozási funkciókat (a mezőgazdasági politika által alkalmazott felvásárlási árakkal). 2006 után lehetőség nyílik a közös és a nemzeti költségvetés funkcióinak közelítésére, azzal, hogy várhatóan kiemelt figyelmet kap a növekedés és foglalkoztatás elősegítése, ami a nemzeti költségvetés gazdaságpolitikai feladatainak irányába történő elmozdulást jelent. (Ezekről a következőkben részletesebben szólunk.)

3. A közösségi költségvetés elvei, keretei és szerkezete

3.1 A közösségi költségvetés elvei

A költségvetési elvek alapjait az EK Szerződés Ötödik Részének II. Címe rögzíti.⁴ Az elvek részletes definícióját a Pénzügy Rendelet (*Financial Regulation*) határozza meg. A tizenhét alkalommal módosított jogszabály konszolidált változatát 2002-ben fogadták el.⁵

A költségvetési elvek olyan, a nemzeti költségvetési jogban is ismert klasszikus költségvetési alapszabályok, amelyek elsősorban a költségvetés tervezhetőségét, végrehajthatóságát és ellenőrizhetőségét szolgálják [Iván-Várnay, 2002, pp. 637-641].

3.1.1 Az egységesség és pontosság elve

Az egységesség és pontosság elve⁶ azt jelenti, hogy valamely köztisztviselő valamennyi pénzügyi műveletét, összes bevételét és kiadását egyetlen dokumentumba, a költségvetésbe foglalja (EK Szerződés 268. cikk). Ezt a dokumentumot a költségvetési hatóság, a Tanács és az Európai Parlament hagyja jóvá.

A Közösségek az egységes költségvetés elvét nem azonnal tették magukévá. 1968-ig több önálló költségvetése volt a három Közösségnek. Az 1970-es Költségvetési Szerződés⁷ óta azonban a Közösségeknek, illetve 1994-től az Uniónak (néhány fennmaradt kivételtől eltekintve) egységes költségvetése van.

Az Európai Unió (korábban a Közösségek) költségvetése egyrészt az EK (korábban az EGK) és az energiapolitika finanszírozására szolgáló pénzeszközök között szereplő Euratom „általános költségvetését”, valamint – 2002. évi megszűnéséig – a jóval kisebb Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) külön költségvetését foglalta, foglalja magában.

⁴ A konszolidált EK Szerződés 268-280. cikkei

⁵ (EK, Euratom) 1605/2002 sz. 2002 június 25-i tanácsi rendelet, Official Journal (OJ) L248, 2002. 09. 16.

⁶ L. az (EK, Euratom) 1605/2002. sz. rendelet 4. és 5. cikkét.

⁷ Elfogadta a Luxemburgi Európai Tanács, 1970. április 21-22. (*Merger Treaty*, 20(1) cikk, módosította a *First Budgetary Treaty*, 10. cikke)

1994-től a közös kül- és biztonságpolitika, továbbá a bel- és igazságügyi együttműködés meghatározott működési költségei is megjelentek az általános költségvetésben.⁸

Az egységesség elve alól a következők képeznek kivételt.

- Az ESZAK ún. működési költségvetése. Ezt a költségvetést a szén- és acéltermékekre kivetett illeték, illetve az ezen ágazatokba támogatásként visszaáramló összegek alkották. Ezt a viszonylag csekély költségvetést – 2001-ben 189 millió euró – az általános költségvetéstől külön hagyták jóvá.⁹ A kiadások műszaki és gazdasági kutatásokat, valamint a szén- és acélipar dolgozóinak átképzését segítették. Az elméleti és történeti hűség kedvéért meg kell itt jegyezni, hogy a szén- és acéltermékekre kivetett illeték volt a Közösségek történetében az első (és a közösségi intézmények dolgozóinak befizetéseit leszámítva eddig egyetlen) szupranacionális adó.
- Elvileg és gyakorlatilag is jelentős kivétel az Európai Fejlesztési Alap (EFA) esete. Az unió költségvetésében *pro memoriam* tételként szerepel – az egyébként nem a közös költségvetésből finanszírozott – Európai Fejlesztési Alap (EFA). Az EFA bevételeit és kiadásait a költségvetési kereteken kívül állapítják meg és hajtják végre. A bevételeket a tagállami hozzájárulások képezik, amelynek összegét a tagállamok közötti többéves megállapodás határozza meg. A kiadások az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni térség (*African, Caribbean and Pacific countries /ACP/*) országaival kötött fejlesztési megállapodás keretében a fejlődő országoknak nyújtott segélyprogramot finanszírozzák. A segélyprogramot 1975-2000 között a négy Loméi Szerződés, majd 2001-től a Cotonou Szerződés szabályozza. 2001-2005 között az EFA ez utóbbi keretében 13,5 milliárd euró támogatást helyez kilátásba. Tekintettel arra, hogy az alapból teljesítendő kiadásokat a Közösséget terhelő kiadásként veszik számba, továbbá, hogy az EK legfőbb költségvetési ellenőrző szerve, a Számvevőszék ellenőrzési joga is kiterjed rá, az EFA nem tekinthető teljesen függetlennek a közösségi megközelítéstől.

⁸ 2001-ben az általános költségvetés kiadásai az unió teljes kiadásainak 97,7%-át, az ESZAK 0,2%-át, az EFA 2,1%-át tette ki [European Commission, 2001, Financial Report]

⁹ Az ESZAK Szerződés 2002. július 23-án lejárt. Ezt követően az ESZAK eszközeit az Európai Közösség vette át, kezelésükért az Európai Bizottság visel felelősséget.

- Az Európai Közösség hitelnyújtásai és hitelfelvétele, illetőleg a közösségi hitelekhez biztosított garanciák sem jelennek meg az unió költségvetésében. Míg az ESZAK és az Euratom szerződések feljogosították a két közösséget közvetlen hitelnyújtásra és hitelfelvételre,¹⁰ addig az EK Szerződés csak közvetett módon teszi ezt lehetővé.¹¹ Hitelfelvételre a közösségek történetében nukleáris erőművek finanszírozásához történt Euratom hitelfelvétel 1959 és 1989 között. Hitelnyújtásra több példa is akad, különösen az 1975-től, az első olajválság idejétől, amikor is létrejött a makrogazdasági segítségnyújtás eszköze.¹² Ennek eleinte csak tagállamok, 1990-től pedig társulási megállapodást kötött országok lehettek a kedvezményezettjei (így többek között Lengyelország és Magyarország is kapott hitelt az Európai Közösségtől). A garanciavállalások az Európai Beruházási Bank (EIB) szempontjából relevánsak, az EIB harmadik országok részére történő hitelnyújtásához kapcsolódó garanciavállalás viszontbiztosítása jelenik meg az általános költségvetésben.
- A szakfeladatok végrehajtására létrehozott, költségvetési önállóságot élvező közösségi ügynökségek sem képezik a költségvetés részét.

3.1.2 Az éves költségvetés elve

Az éves költségvetés elve¹³ azt az EK Szerződés szerint azt a követelményt jelenti, hogy a költségvetésnek egyetlen és teljes költségvetési évre kell vonatkoznia. Ugyanakkor a Közösségek kötelezettségvállalásainak, illetve bevételre való jogosultságainak keletkezése, azok esedékessége és a kifizetések rendszeresen eltérnek egymástól, és egyes közösségi programok általában túlnyúlnak egy éven.

Az uniós költségvetés kiadásai esetében két előirányzat szerepel a költségvetésben. Az egyik az adott évben vállalt, jogi erővel bíró kötelezettségekből adódó teljes fizetési kötelezettség. Ez azt jelenti, hogy amennyiben egy finanszírozandó projekt például $n+2$ évig tart, akkor a három év teljes kötelezettségvállalása az n -edik év költségvetésében jelenik meg (ezt a teljes összeget azonban az n -edik évben nem kell bevétellel fedezni). Ezek az ún. kötelezettségvállalási előirányzatok (*commitment appropriations*).

¹⁰ Az ESZAK Szerződés 49. cikke, és az Euratom Szerződés 172(4) cikke.

¹¹ L. az EK Szerződés 235. cikkét.

¹² L. az (EK) 1969/88 sz. rendeletet (OJ 1988, L 178.)

¹³ L. az (EK, Euratom) 1605/2002. sz. rendelet 6-13. cikkét.

A másik előirányzat a korábbi évek és az adott év kötelezettségvállalásaiból eredő tényleges kifizetéseket jelenti. Egy több évig tartó program esetében például az n-1 évben vállalt kötelezettségekből az n-edik évre jutó tényleges kifizetéseket külön feltünteti a közös költségvetés. Ezek az ún. kifizetési előirányzatok (*payment appropriations*). Ezeket az adott évben bevételekkel kell fedezni.

Azokat az előirányzatokat, ahol a kötelezettségvállalások és a kifizetések a programok többéves jellegéből adódóan eltérnek, megkülönböztetett előirányzatoknak nevezzük (*differentiated appropriations*). Ahol ilyen különbségtétel nincs, ott az előirányzott összeg erejéig lehet az adott naptári évben kötelezettséget vállalni, és ugyanabban az évben (illetve átvitelek révén kivételesen a következő évben) kifizetni. Azokat az előirányzatokat, ahol a kötelezettségvállalás és a kifizetés éve egybeesik, nem megkülönböztetett előirányzatoknak hívjuk (*non-differentiated appropriations*).¹⁴ A nem megkülönböztetett előirányzatok esetében sajátosnak minősülnek a mezőgazdasági politika piaci alapú kifizetései, amikor is a „költségvetési év” októbertől októberig tart. A kifizetéseket a tagállami költségvetések októberig teljesítik, amit a közösségi költségvetés csak a következő év január végéig köteles megtéríteni [Bécsy, 2000, p. 437].

Az unió költségvetésében a bevételi oldalon az éves költségvetés elve úgy érvényesül, hogy az adott év bevételének az adott évben ténylegesen beszédett bevétel minősül. Ennek meg kell egyeznie az adott év kifizetési előirányzatainak összegével (l. még a költségvetési egyensúly elvénél).

¹⁴ A nem megkülönböztetett előirányzatok köre viszonylag szűk, ide tartoznak az adminisztratív kiadások, az EMOGA Garancia Részlegének piaci alapú és közvetlen kifizetései, a költségvetési visszatérítések és a hitelgaranciák.

3.1.3 A költségvetési egyensúly elve

A költségvetési egyensúly elve¹⁵ az EK költségvetésében a nemzeti költségvetési gyakorlattól eltérően érvényesül. Azt jelenti, hogy a kiadásokat teljes mértékben bevételekkel fedezik. A költségvetés nem tervezhet sem többletet, sem hiányt.

Az unió költségvetésében nincs lehetőség a költségvetési kiadások hitelfelvétellel történő fedezésére. Előre nem látott többletkiadás esetén módosító költségvetést kell készíteni, amely vagy az előirányzatokat csoportosítja át, vagy pótlólagos forrásokat von be. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a tagállamok havi ütemezésű költségvetési befizetések GNI arányos részét módosítják.¹⁶

Amennyiben a végrehajtás során egyes közösségi programok a tervezettnél lassabban teljesítenek és kevesebb kifizetendő számla jelenik meg a tagállamok részéről, úgy a többletet a következő évre át lehet vinni.¹⁷ Ezzel az összeggel azután csökkentik a következő évben a tagállamok GNI arányos hozzájárulását, vagyis az n-edik év többletét az n+1 évben a tagállamoktól be sem szedik.

3.1.4 A költségvetés számbavételi egysége

Az ESZAK és az EGK Alapító Szerződése még külön számbavételi egységről rendelkeztek a Közösségek számviteli céljaira. Ez először az európai fizetési unióban használt, az amerikai dollárral egyenértékű Európai Számbavételi Egység volt. Később ennek értékét a közösségi valutákból alkotott kosárral határozták meg. 1981. január 1-től 1998. december 31-ig az európai monetáris rendszer keretében létrehozott ECU töltötte be ezt a szerepet. 1999. január 1-től, az euró bevezetésétől kezdődően, a költségvetést euróban hagyják jóvá.¹⁸

¹⁵ L. az (EK, Euratom) 1605/2002. sz. rendelet 14-15. cikkét.

¹⁶ Hosszú időszak után a 2004. évi költségvetés végrehajtásakor vált szükségessé, hogy az előre jelzettnél gyorsabb felhasználás miatt nem csak átcsoportosításra, hanem pótlólagos GNI alapú befizetésre is szükség volt.

¹⁷ Az ún. *carry-over* pragmatikus megoldását az EK Szerződés 202. cikke teszi lehetővé, kivéve az uniós intézményekben alkalmazott munkatársakkal kapcsolatos kiadásokat.

¹⁸ L. az (EK, Euratom) 1605/2002. sz. rendelet 16. cikkét.

A közös költségvetés számbavételi egységének megállapításának mindaddig értelme marad, amíg lesz olyan tagállam, amely nem részese az euró-övezetnek.

3.1.5 A globális fedezet elve

A globális fedezet elve¹⁹ egyrészt azt jelenti, hogy a költségvetési bevételeket nem lehet előre meghatározott kiadásokhoz kötni;²⁰ másrészt azt, hogy a bevételeket és a kiadásokat nem lehet egymással szemben beszámítani. A költségvetési rend az általános költségvetés összes bevétele az általános költségvetés összes kiadásainak fedezésére szolgál.

Az elv alkalmazása több kivételt ismert, ezek közül a két jelentősebb: az egyik a mezőgazdasági felelősség-megosztási illeték, amely "negatív kiadásként" szerepelt a költségvetésben, s kifizetendő piaci intervenciós összegből vonták le. A másik jelentős kivétel a tagállamok által a Közösségek javára beszedett hagyományos saját források után a beszedés adminisztratív költségeiért 2000-ig járó tíz, majd 2001-től járó huszonöt százalékos levonás, ami a gyakorlatban úgy valósul meg, hogy a beszedett vámbevételekből (1989-től) ennyivel kevesebbet kell befizetni a közös költségvetésbe. Hasonlóan kivételt képez a más célra fel nem használható kutatási programok finanszírozására történő befizetés. Ilyen kivétel továbbá az az eddig gyakorlatban még nem alkalmazott bírság, amit a Gazdasági és Monetáris Unióban a túlzott költségvetési hiány elkerülésére vonatkozó előírásnak megszegése esetén kellene fizetni.

3.1.6 A részletesség elve

A részletesség elve²¹ értelmében az előirányzatokat nemcsak egy összegben, hanem különböző mélységű bontásban is meg kell adni. Itt tehát - szemben az éves költségvetés elvével, amely időben szab korlátot a pénzgazdálkodásnak - a kiadások és bevételek tartalmát meghatározva állapítják meg az összegeket. A részletesség elvének érvényesülése megköveteli, hogy a végrehajtás során is tiszteletben tartsák a részletes előirányzatokat. Ezért az egyes előirányzatok, előirányzat-csoportok közötti átvitel lehetősége korlátozott, illetve meghatározott eljáráshoz kötött. A kiadások túlnyomó része tekintetében a

¹⁹ A globális fedezet elvét, vagy bruttó költségvetés elvét a közösségi költségvetés esetében a „teljesség elvéként” is hivatkozzák [Bécsy, 2000, p. 436].

²⁰ L. az (EK, Euratom) 1605/2002. sz. rendelet 17-20. cikkét.

²¹ L. az (EK, Euratom) 1605/2002. sz. rendelet 21-26. cikkét.

költségvetés végrehajtójának, a Bizottságnak engedélyt kell kérnie a költségvetést megállapító szervektől, azaz a Tanácstól és az Európai Parlamenttől.

3.1.7 A gondos pénzgazdálkodás elve

A gondos pénzgazdálkodás elve²² a nemzeti költségvetésekben a takarékoság elveként ismert. Ez a költségvetés pénzével való takarékos bánásmódot jelent, a cél, az eredmény és a ráfordítások közötti optimumra törekvésként értelmezhető. A gondos pénzgazdálkodást (*sound management*) az Európai Számvevőszék és az Európai Parlament szigorúan ellenőrzi.

3.1.8 A nyilvánosság elve

Az unió költségvetését a Közösségek Hivatalos Lapjában annak elfogadásától számított két hónapon belül közzé kell tenni.²³

3.2 A pénzügyi perspektíva

A pénzügyi perspektíva a közösség többéves költségvetési kereteit határozza meg. Fejezetekre bontva tartalmazza a kötelezettségvállalási előirányzatok számszerű nagyságának felső határát. Rögzíti továbbá a kiadási előirányzatok nagyságát, mind abszolút, mind relatív mértékben: az ECU-ben, később euróban meghatározott összes kiadási összeget a közösségi GNP százalékában is megállapítja.

A pénzügyi perspektíva képezi az éves költségvetési tervezés kereteit. A több évre előre megállapított fejezeti és alfejezeti felső határok az éves tervezés során – előre nem látható események kivételével – nem léphetők át, azok a költségvetési eljárás effektív korlátait jelentik a költségvetési hatóság mindkét intézménye számára. A pénzügyi perspektíva ugyanakkor nem többéves költségvetés, nem teljesíti a költségvetés részletességének elvét, nem képes kezelni előre nem látható eseményeket sem. A pénzügyi perspektíva keretei

²² L. az (EK, Euratom) 1605/2002. sz. rendelet 27-28. cikkét.

²³ L. az (EK, Euratom) 1605/2002. sz. rendelet 29-30. cikkét.

kiigazíthatóak a közösségi GNP-nek és a közösségi áraknak az előre jelzettől eltérő mozgása esetén (technikai kiigazítás).

A kiadási előirányzatok összege - minthogy a kiadási előirányzatokat saját forrás bevételekkel kell fedezni - egyben a tagállamok által ténylegesen befizetendő saját forrásokat is jelenti. A pénzügyi perspektíva meghatározza a saját források elvi maximális nagyságát, a közösségi GNI százalékában.²⁴ A kifizetési előirányzatok összege és a saját források GNI-arányos plafonja közötti különbség az előre nem látható kiadásokra felhasználható *margin*.

A finanszírozási perspektívát a Bizottság, a Tanács és a Parlament közötti intézményközi megállapodás rögzíti, ami a közösségi jog szempontjából ugyan közvetlen kötőerővel nem bír, *soft law*, a benne tükröződő politikai megállapodás ereje azonban meghatározza az éves költségvetési fejezetek összegét. Az első intézményközi megállapodás 1988-ban jött létre.

1987-ig csak éves költségvetések készültek. Az 1980-as évek második felének költségvetési vitáit zárta le az első, 1988-1992 közötti pénzügyi perspektíva, amely többéves prioritáskeretet biztosított a költségvetés éves tervezéséhez. A finanszírozási perspektíváról létrejött megállapodás lezárt tehát egy költségvetési válságidőszakot.

Az első pénzügyi perspektíva a Közösségek történetében azonban ennél fontosabb szerepet is betöltött. Azzal, hogy öt évre rögzítette a kiadások felső határát, a közösségi politikák fejlődésének megfelelő forrásokat teremtett. Ennek jelentősége abban állt, hogy a pénzügyi perspektíva stabil keretet biztosított az Egységes Európai Okmányban meghatározott belső piaci és kohéziós feladatok teljesítéséhez.

A következő pénzügyi tervezési időszak 1993-1999-es kerete lehetőséget adott arra, hogy az integrációs erőfeszítések túlmutassanak a belső piaci integrációs fokozaton. A Kohéziós Alap létrehozásával végződött sajátos finanszírozási alku (amelyre még részletesen kitérünk) jelentős mértékben hozzájárult a Gazdasági és Monetáris Unió létrejöttéhez.

²⁴ Ez a plafon jelenleg a közösségi GNI 1,24%-a. 1999-ben még a GDP százalékában határozták meg a plafont. Amikor 2002-ben áttértek a GNI alapú számításra, akkortól az unió összesített GDP-je 1,27%-ának abszolút értéke az összesített GNI 1,24%-a abszolút értékének felelt meg. Ezért beszélünk ma az 1,24%-os plafonról.

Az 1999-ben rögzített, 2000-ben kezdődő finanszírozási perspektíva az unió korábban soha nem látott mértékű bővítésének kereteit adta meg.

Az egyes pénzügyi perspektívákat illetően a fentiekben kiemelt szempontok nem teljes körűek. Mindazonáltal szemléletes példái a pénzügyi keretek biztosította stabilitás integrációs jelentőségének. A pénzügyi perspektíva és a közösségi politikák összefüggéseit a következőkben majd részletesen bemutatjuk.

3.3 A költségvetés kiadási szerkezete

Az Unió költségvetésében a kiadási előirányzatok megállapítása szekciónként történik. Ez a kiadások horizontális bontása.²⁵ A hat szekció a hat közösségi intézmény számára megállapított kiadásokat jelenti. A legnagyobb a Bizottság szekciója (III. sz. szekció), amely két részre oszlik, az adminisztratív²⁶ (A) és a működési (B) részre. A Bizottság szekciója, amely a Közösség valamennyi működési kiadását tartalmazza, decimális rendszerben címekre, azok fejezetekre, majd cikkekre, végül tételekre van osztva. Ez utóbbi tartalmi bontás vertikális bontásnak nevezhető.

3.3.1 A költségvetés kiadási oldalának vertikális bontása

A közösségi költségvetés „B” része a következő kiadási csoportokat különíti el [Iván-Várnay, 2002, pp. 644-647].

A B1 cím alá az Európai Mezőgazdasági Garancia és Orientációs Alap Garancia Részlege tartozik, amely az EK mezőgazdasági politikájának és költségvetésének meghatározó jelentőségű kiadási csoportját alkotja. A B1 cím a 2000-2003-as időszak összes kötelezettségvállalási előirányzatának 43%-át tesz ki. A B1 cím tartalmaz egy ún. monetáris tartalékot is, az euró/dollár árfolyammozgás kedvezőtlen hatásainak mérséklésére.

²⁵ Az intézményenkénti bontás hat szekciót jelent: I. Európai Parlament, II. Tanács, III. Bizottság, IV. Európai Bíróság, V. Számvevőszék, VI. Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága.

²⁶ Úgy mint az alkalmazottak bére és nyugdíja, az épületek, berendezések, a Hivatalos Lap kiadása, a bruges-i és a natolini College of Europe, az Európai Iskolák, stb. költségei.

A strukturális fejlesztések kiadásait tartalmazza a B2 cím. A 2000-2003-as időszak összes kötelezettségvállalási előirányzatának 35%-át éri el. Az itt szereplő kiadásokkal az EK Szerződés XVII. címében meghatározott társadalmi és gazdasági kohéziós célkitűzések elérését segítik elő.

A B3 cím az oktatási-képzési, ifjúságpolitikai, kulturális, audiovizuális, és a társadalmi párbeszéd erősítéséhez kapcsolódó közösségi programok költségei jelennek meg. Ezek általában többéves programok, és nem tartoznak a strukturális alapok által támogatható területek közé.

A B4 cím az energia, a nukleáris biztonság és a környezetvédelem területének közösségi kiadásait fedi le. Az itt finanszírozott közösségi programok célja egyrészt az energiaforrásokkal való hatékony és biztonságos gazdálkodás elősegítése, másrészt a környezet védelme.

A belső piac hatékony működésének elősegítését célzó kiadásokat fedez a B5 cím. Ide tartozik egyebek között a belső piaci monitoring tevékenység, a szabványosítás, a termékbiztonság, a fogyasztóvédelem, a vállalkozásfejlesztés, a statisztikai adatgyűjtés, az ipari modernizáció, infrastrukturális fejlesztésekhez kapcsolódó kamattámogatás, stb. Ebben a címben szerepelnek a bel- és igazságügyi együttműködés keretében elhatározott közös akciók működési költségei.

A B6 cím a kutatás-fejlesztési kiadásokat tartalmazza. Az 1999-2002-es időszak Ötödik Kutatási Keretprogramjára a 14,7 milliárd eurót hagytak jóvá.

A harmadik országoknak nyújtott pénzügyi, szakértői és gazdasági együttműködési támogatások költségeit tartalmazza a B7 cím. Ide tartoznak a tagjelölteknek folyósított előcsatlakozási eszközök (PHARE, ISPA, SAPARD), a mediterrán országok támogatási programja (MEDA), a FÁK országainak és Mongóliának nyújtott szakértői támogatás (TACIS), a nyugat-balkáni országok újjáépítési támogatása; az ázsiai, a dél-afrikai és latin-amerikai országokkal folytatott gazdasági együttműködések költségei, a humanitárius segélyprogramok; továbbá *pro memoriam* tételként itt szerepel az Európai Fejlesztési Alap is.

A B8 címben szerepelnek a közös kül- és biztonságpolitika megvalósításához kötődő működési költségek.

Végül a B0 cím a garanciavállalásokat és a tartalékokat jelenti.

3.3.2 A pénzügyi perspektíva fejezetei szerinti bontás

A kiadási szerkezet vizsgálatakor a szekciónkénti elemzéssel szemben előnyben részesítjük a 2000-2006-os pénzügyi perspektíva fejezetei szerinti elemzést. Ennek okai a következők:

- a pénzügyi perspektíva szerkezete átláthatóbb a kiadások vertikális bontásánál;
- a közösségi politikák megvalósítását szolgáló kiadásokat a Tanács, a Parlament és a Bizottság között létrejövő, a tagállamok közötti politikai konszenzust tükröző, többéves pénzügyi perspektíva fejezetei jelenítik meg;
- a költségvetési fejezetek, azok változásainak vizsgálata nagy segítséget nyújt annak bizonyítására, hogy 1999-ig a közösségi politikák határozták meg a költségvetés kiadási prioritásait.

A 2000-2006-os időszakban is használatos fejezetszerkezetet a Delors I csomag határozta meg, az 1999-ig a közösségi politikák fejlődésével párhuzamosan módosult. 2000-től az Unió kibővítése finanszírozásának megjelenése módosított a költségvetés fejezetein.

A 2000-2006-os pénzügyi perspektíva 1. fejezete, a mezőgazdasági kiadások fejezete két részre oszlik: az 1a és az 1b részfejezetekre. Az 1a a közös mezőgazdasági politika piaci támogatásait és a termelőknek nyújtott közvetlen kifizetéseket tartalmazza. Idetartozik az Európai Mezőgazdasági Garancia és Orientációs Alap Garancia Részlege, amely az EK mezőgazdasági politikájának és költségvetésének meghatározó jelentőségű kiadási csoportját alkotja. A közös mezőgazdasági politika lényege az EK-beli termelők számára garantált áron történő értékesítési lehetőség biztosítása. A Mezőgazdasági Alap Garancia Részlegéből kell finanszírozni a mezőgazdasági termékek piacain az intervenciót, az új készletek leértékelését, a harmadik országokba irányuló export támogatását, a földek művelés alóli kivonását célzó programok közösségi támogatását. Az 1b fejezet a vidékfejlesztési támogatásokat tartalmazza.

A 2. fejezet, a strukturális fejlesztések kiadási előirányzatai a gazdasági és társadalmi kohéziós célkitűzések elérését segítik elő. A gazdasági és társadalmi kohézió fogalmát az Egységes Európai Okmány vezette be. A kohéziós politika fejlesztési célkitűzések, felzárkóztatási intézkedések és eljárások összességét jelenti az Unió régióinak, illetve tagállamainak szintjén. A gazdasági és társadalmi kohézió céljainak valóra váltásának finanszírozási eszközei a strukturális alapok és a Kohéziós Alap. A pénzügyi keretek 1. és a 2. fejezete a teljes költségvetésnek három-negyedét teszi ki 2000-2006 között.

A 3. fejezet, a belső politikák kiadási előirányzatai csak töredékét teszik az 1. és a 2. fejezetnek előirányzatainak, ugyanakkor igen sok célkitűzést fednek le. A belső piac hatékony működésének elősegítését célzó kiadások közé tartozik egyebek között a Transz-európai Hálózatok fejlesztéséjé nyújtott közösségi támogatás, a belső piaci monitoring tevékenység, a szabványosítás, a termékbiztonság, a fogyasztóvédelem, a vállalkozásfejlesztés, a statisztikai adatgyűjtés, az ipari modernizáció; az oktatási-képzési, ifjúságpolitikai, kulturális, audiovizuális, és a társadalmi párbeszéd erősítéséhez kapcsolódó közösségi programok költségei; az energiaforrásokkal való hatékony és biztonságos gazdálkodás elősegítése. Itt találhatóak a kutatás-fejlesztési kiadások is.

A 4. fejezet, a „külső akciók” cím alatt a nem tagjelölt harmadik országoknak nyújtott pénzügyi, szakértői és gazdasági együttműködési támogatások kiadásait jelenti. Idetartozik a mediterrán országok támogatási programja (MEDA), a FÁK országainak és Mongóliának nyújtott szakértői támogatás (TACIS), a nyugat-balkáni országok újjáépítési támogatása; az ázsiai, a dél-afrikai és latin-amerikai országokkal folytatott gazdasági együttműködések költségei, a humanitárius segélyprogramok; továbbá összegek feltüntetése nélkül itt szerepel az Európai Fejlesztési Alap is.

A következő fejezet, az igazgatás kiadásai alatt az intézmények működtetésének előirányzatai szerepelnek. A horizontális bontás szerint ezek az „A” tételek.

A tartalékok fejezete a garanciavállalásokat és a tartalékokat jelenti.

Először a 2000-2006-os pénzügyi perspektívában jelenik meg az előcsatlakozási eszközök fejezete (korábban a 4. fejezet alá tartoztak az ilyen jellegű külső támogatások.) Ide tartoznak a tagjelölteknek folyósított előcsatlakozási eszközök (PHARE, ISPA, SAPARD).

A kibővítések sajátos előirányzatát az 1999. évi intézményközi megállapodás mellékletét képező EU-21-es pénzügyi tábla tartalmazza, az 1999. évi munkahipotézisnek megfelelően, 2002-től.²⁷ A fejezet sajátosságairól a későbbiekben részletesen szólnunk.

A pénzügyi perspektíva és a Bizottság-szekció kiadási “A”, “B” címei és fejezetei egymásnak való megfelelését a következő táblázat mutatja (a “Bn” címek további alcímekre bonthatóak).

1. Táblázat

Pénzügyi perspektíva fejezet	Bizottság-szekció cím
1. Mezőgazdaság	B1-1-től B1-5-ig
2. Strukturális fejlesztések	B2-0-tól B2-4-ig, B2-10-től B2-16-ig
3. Belső politikák	B2-5-től B2-9-ig; B3-1-től B3-4-ig; B4-1-től B4-3-ig; B5-1-től B5-9-ig; B6
4. Külső akciók	B7-1-től B7-8-ig; B7-04, B7-05; B8
5. Igazgatás	A
6. Tartalékok	B1-6, B0-23; B7-91
7. Előcsatlakozási támogatás	B7-01-től B7-03-ig

3.4 A költségvetés bevételei, a saját források rendszere

A közösségek bevételei a kifizetési előirányzatokhoz szükséges források biztosítását szolgálják. A saját források rendszerének fejlődése csak részben kötődik a közösségi politikák alakulásához. Anniből igen, hogy az 1988-1999 között folyamatosan növekedett finanszírozási igényhez bevételeket kellett biztosítani. Ezen túlmenően az „igazságosabb” finanszírozást szorgalmazó politikai, gazdaságpolitikai megfontolások alakították a saját források folyamatos megújítását.

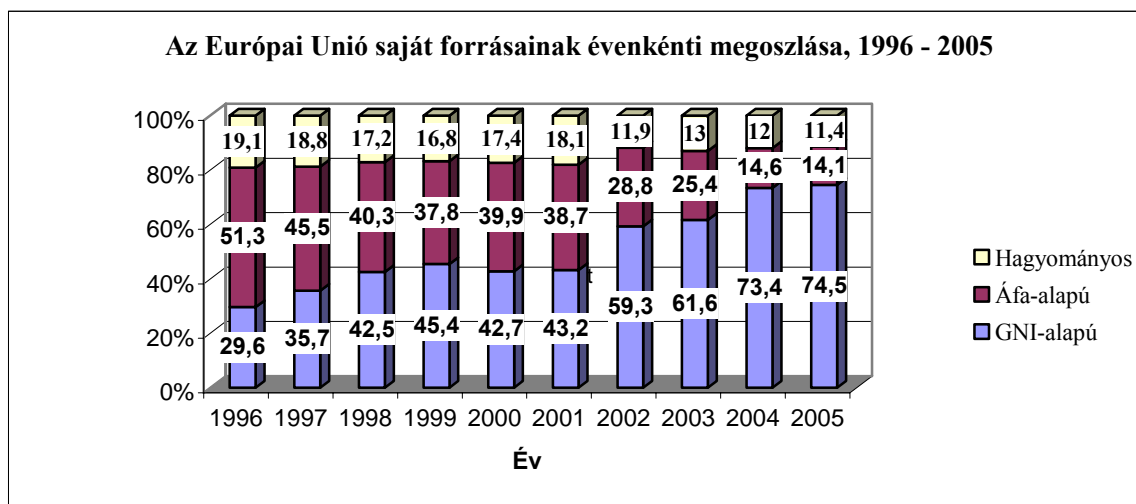
1958-tól 1970-ig az EGK és az Euratom költségvetési kiadásait az Alapító Szerződésekben meghatározott arányok szerint a tagállamok költségvetési hozzájárulásaiból fedezték.

²⁷ Az 1999. évi megállapodás még 6 új tagállam 2002. évi felvételével számolt munkahipotézisként, a 2000-2006-os pénzügyi keretek EU-21-es táblája ennek a feltételezésnek megfelelő 21 tagú unióra vonatkozott (l. részletesebben az Agenda 2000-t bemutató fejezetben).

A rendszer problémamentesen működött, a tagállamok rendben teljesítették gyorsan növekvő kötelezettségeiket. Már a Római Szerződés 201. cikke (lásd a konszolidált EK Szerződés 269. cikkét) előíranyozta a tagállami hozzájárulások ún. közösségi saját forrásokkal történő felváltását. A döntést a Luxemburgi Európai Tanács 1970. áprilisi ülése hozta meg, a pénzügyi hozzájárulások saját forrásokkal történő felváltásáról szóló határozatával.²⁸ Ennek értelmében a vámok, a mezőgazdasági lefölözések, valamint a tagállamok egységes alapon számított hozzáadottérték-adója (áfája) alapjának 1%-a²⁹ a Közösségek saját forrását képezte. A saját forrás létrejötté a pénzügyi autonómia megteremtését szolgálta. Ezzel azonban a Közösségek nem kaptak adószedési jogot.

A saját források rendszere ugyan közel áll a nemzeti jogrendszerekre jellemző adó kategóriájához, mégsem tehető egyenlőségjel közéjük, mivel egyrészt az EK-nak nincs adóketési és behajtási impériuma; másrészt a saját források nemeiről, alapjáról, mértékéről szóló közösségi döntések a tagállamokat kötelezik, nem pedig az adófizető állampolgárokat vagy a vállalkozókat.

1. Ábra



Forrás: European Commission, 2004, Report on the Own Resources System, COM 505, 14. 07. 2004.

²⁸ OJ. L 94. szám, 1970. 04. 28.

²⁹ Az áfa forrás lehívási rátája többször változott. L. alább.

3.4.1 A hagyományos saját források

A vámok a harmadik államokból származó import után fizetendők és ezek teljes egészében a közösségi költségvetést illetik. Minthogy a közösségi politikák alkalmazásának következményei, ezért leginkább a Közösség saját forrásának tekinthetők. A beszedett vámokat a tagállamok nem teljes egészében fizetik be a közös költségvetésbe, hanem (2001-től) a vámbevételek 25%-át beszedési, adminisztratív költség címén visszatartják.

3.4.2 A mezőgazdasági lefölözések és a cukor-hozzájárulás

A mezőgazdasági lefölözéseket és a cukor-hozzájárulást a közös mezőgazdasági politika keretében harmadik országokból származó behozatal után fizetendő lefölözés, pótlék, kiegyenlítő összeg, valamint a cukorpiaci rendtartás keretében fizetendő hozzájárulások alkotják. A lefölözés voltaképpen mozgó vám, amely a piaci rendtartás alá tartozó termékek behozatala esetén az alacsonyabb világpiaci ár és a közösségi árak közötti különbség kiegyenlítésére hivatott. A cukor és izoglukoz hozzájárulás azt jelenti, hogy a cukor gyártók kötelesek befizetni a piacvédelemhez szükséges költségeket, méghozzá az előre meghatározott termelési kvóta túllépésével arányosan.

3.4.3. Az áfa alapú forrás

Az áfa alapú forrás a közösségi rendszerben nem tekinthető igazi saját forrásnak, mivel ellentétben a vámbevételekkel vagy a cukor hozzájárulással, nem közösségi politikák alkalmazásából származik. A Közösségek által meghatározott lehívási kulcs nem adódik hozzá a nemzeti fogyasztói adókulcsokhoz, és nem is része a nemzeti áfakulcsnak. Az áfa-forrást az adott tagállamban beszedett áfa alapjára vetített kulcs alapján számítják. Így az áfa alapú forrás független az adott tagállam áfakulcsaitól.

A tagállamokban az áfa alap nagysága a nemzeti jövedelemhez képest eltérő arányokat mutat. Azokban a tagállamokban, ahol a fogyasztás nagyobb arányt képvisel a nemzeti jövedelem előállításában, a nemzeti jövedelemhez viszonyítva nagyobb mértékben járulnak hozzá az áfa alapú forrás révén a közös költségvetés finanszírozásához. Tekintettel arra, hogy a szegényebb tagállamokban általában magasabb a fogyasztás

aránya, ezért a közös költségvetéshez történő hozzájárulásuk kiszámításakor csak a GNI 50%-ig veszik figyelembe az áfa-alap nagyságát. (Az áfa alap beszámítható nagyságának korlátozását bevezetésekor „speciális intézkedésnek” nevezték 1988-ban, eredeti mértéke a GNP 55%-a volt).

Az 1988-as reform az áfa alap 1,4%-ában rögzítette a befizetési arányt, majd azt 1999-re 1%-ra csökkentették. Az 1999. március 24-25-i berlini csúcs döntése értelmében a kulcs két lépcsőben tovább csökkent, 2004-ben az áfa alap 0,5%-ára csökken. A brit visszatérítés - évről-évre változó nagyságát - az áfa alapú befizetés korrigált összege fedezi.

A tagállamok a befizetést havonta, az adott költségvetési évre megállapított összeg arányos részeként teljesítik, nincs tehát közvetlen összefüggés a gazdasági valósággal. Tekintettel arra, hogy a gazdagabb és a szegényebb tagállamokban eltér a nemzeti jövedelemnek a fogyasztás, a beruházások, illetőleg a megtakarítások aránya, ezért az áfa alapú forrás számottevően torzító hatást mutat a tagállamok tényleges teherviselő képességével összevetve.

3.4.4 A GNI alapú forrás

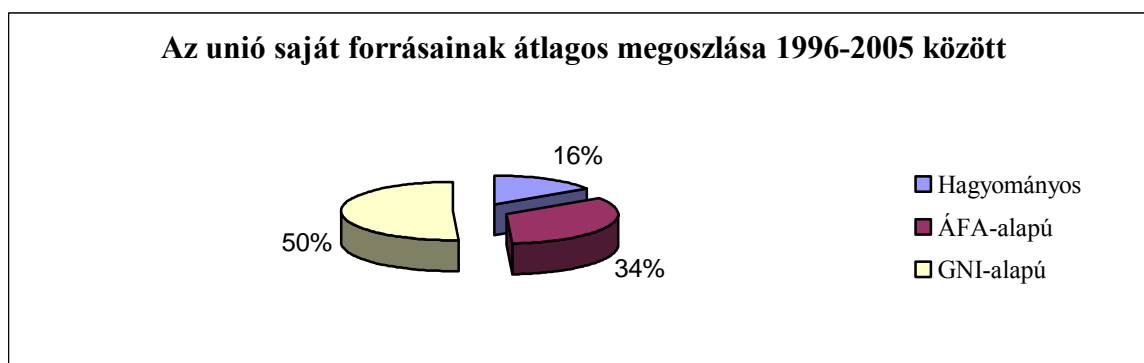
A GNI alapú forrást az 1988-as költségvetési reform vezette be új "saját forrásként".³⁰ Ezen egyenleg teremtő bevétel rendeltetése, hogy a többi forrás által nem fedezett kiadásokat finanszírozza. A befizetési kötelezettséget meghatározó egységes kulcsot minden évben a költségvetési eljárásban állapítják meg a Közösségek bevételéből kiindulva, és a Közösségek piaci áron számított bruttó nemzeti jövedelmének százalékában meghatározva. A tagállamok teherviselési képességét jobban figyelembe vevő költségvetési befizetés jelentős és növekvő arányban veszi ki a részét az unió finanszírozásából.

A GNI alapú forrás a „legigazságosabb” saját forrás, minthogy minden tagállam teherviselő képessége (nemzeti jövedelme) arányában járul hozzá a közös célok finanszírozásához. Azonban integráció-elméleti szempontból nem a legszerencsésebb bevételi forrás. A nemzeti jövedelem arányos befizetés bármely nemzetközi szervezet fenntartásához való hozzájárulás is lehetne, a GNI alapú forrás áll legközelebb egy „tagdíj”

³⁰ Akkor még GNP -forrásként.

jellegű bevételhez. Egy regionális gazdasági integráció, amely megvalósítja a belső piacot, tagállamai közös ügynek tekintik (vagy kellene hogy tekintsék) gazdaságpolitikájuk alakítását, és már részlegesen eljutott a közös monetáris politika szakaszába, aligha valósíthatja meg céljait közös ágazati és horizontális politikák nélkül. Az egyszerűbb eset az, ha a közös politikák elégséges közös bevételeket generálnak. A bonyolultabb - amivel az unió is szembesül -, hogy a közös politikák megvalósításához nem elégséges a közös politikák (itt a közös kereskedelmi és a közös mezőgazdasági politika) alkalmazásából származó közös bevételek nagysága. Meggyőződésünk, hogy egy, a politikai integrációt elvben és távlatában nem kizáró gazdasági integrációnak valódi saját forrásra lenne szüksége. Olyanra, amely leginkább levezethető a gazdasági integrációból, leginkább kötődik a gazdaság szereplőinek a belső piac működéséből adódó előnyeikhez. A GNI alapú forrás nem ilyen.

2. Ábra³¹



Forrás: European Commission, 2004, Report on the Own Resources System, COM 505, 14. 07. 2004.

3.4.5 Egyéb bevételek

Az uniós költségvetés bevételei, mint láthattuk, nem függetlenek a tagállamok költségvetésétől. A „saját források” megnevezés leginkább a „hagyományosnak” nevezett bevételekre igaz. Mindez következménye annak, hogy az uniónak nincs adókivetési impériuma. Mint arra a költségvetési elvek ismertetésekor már utaltunk, mégis ismer a Közösségek költségvetése nemzetek feletti, szupranacionális adóbevételt is, igaz ennek inkább csak elvi jelentősége van.

³¹ Az egyéb bevételek nem érik el a költségvetés 0,1 százalékát, ezért összegüket a GNI alapú forrással összevonva tüntettük fel.

Osztjuk azt a véleményt, hogy az ESZAK működési költségeire beszédett, a szén- és acéltermékekre kivetett illeték³² ilyen szupranacionális adó jellegű bevétel volt [Mocsáry, 2002, pp. 129-131]. Az évente megállapított befizetési kötelezettség a különböző szén- és acéltermékek 1%-át érhetette el, a befizetési kötelezettség szankcionálható volt. „Ötödik saját forrásként” [Williams, 1998] azonban mégsem nevesítenénk, mivel a közösségek csak egyike esetében értelmezhető jogviszonyt, illetve adószuverenitást jelentett, vagyis nem a Közösségek, majd az unió alapvető céljainak megvalósítását szolgálta.

Ma is van egy - szintén jelentős bevételt nem képező - egyéb bevételi forrás, amelynek szupranacionális jellege van, ez pedig az uniós intézmények dolgozóinak jövedelméből levont adó. Miközben az uniós tisztviselők és egyéb alkalmazottak jövedelme mentes a tagállami adóktól, addig a tisztviselők és alkalmazottak a Bizottság javaslata alapján a Tanács által megállapított módon és mértékben jövedelemadó jellegű fizetési kötelezettséget teljesítenek a Közösségek javára.³³

3.4.6 A saját források rendszerével szemben támasztott elvárások

A Közösség saját forrás rendszerének a következő feltételeknek való megfelelést kell szem előtt tartania:

- a források megfelelősége, vagyis elégséges források biztosítása a kiadásokhoz,
- igazságosság vagy méltányosság elve a bruttó hozzájárulás vonatkozásában,
- a közös költségvetés autonómiájának biztosítása,
- átláthatóság és egyszerűség,
- költséghaszon, vagyis a rendszer adminisztratív költségeinek minimalizálása [Bécsy-Fenyőváry, 2001, pp. 692-699].

A saját források rendszere megítélésünk szerint az alábbiak szerint felel meg a vele szemben támasztott elvárásoknak.

³² Az ESZAK-ot létrehozó Párizsi Szerződés 49. cikke szerint „a Főhatóság jogosult arra, hogy szén- és acéltermelési járulék beszedésével, kölcsönök felvételével a feladati teljesítéséhez szükséges eszközöket biztosítsa”

³³ L. az Európai Közösségek közös Tanácsának és közös Bizottságának létrehozásáról szóló, 1965. április 8-i jegyzőkönyvének függelékét, az Európai Közösségek kiváltságairól szóló jegyzőkönyvet. OJ L. 152, 1967. 17. 13.

A saját források rendszere az eddigiekben folyamatosan és megfelelően biztosította a közösségi politikák finanszírozását.

Az igazságosság vagy méltányosság az egyes saját források vonatkozásában eltérő megállapításokhoz vezet:

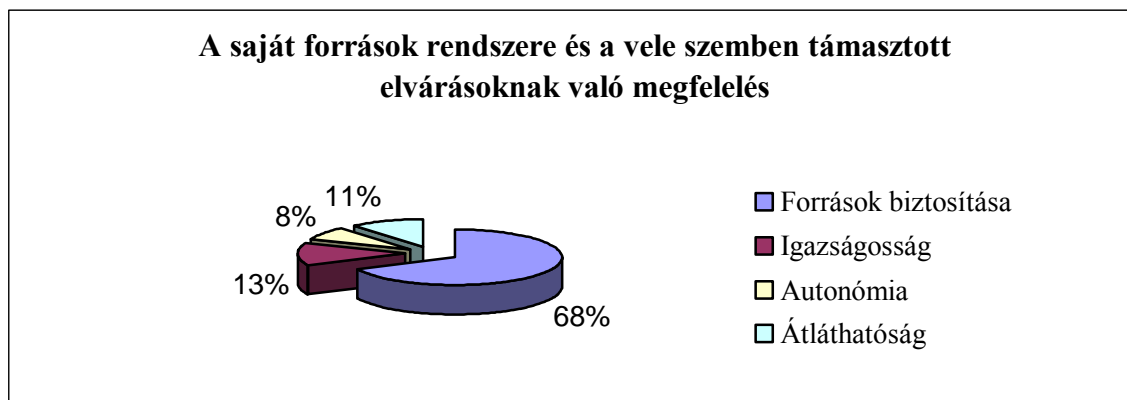
- a hagyományos saját források esetében az elvárást magától értetődőnek tartjuk, ezek a források közösségi politikákból erednek;
- az áfa alapú forrás nem teljesíti az igazságosság elvét, mivel az egyes tagállamokban eltér az áfa alap GNI-hoz viszonyított nagysága, általában az alacsonyabb bruttó nemzeti jövedelmű tagállamok fizetnek be relatíve többet ebből a forrásból;
- a GNI alapú forrás megfelel az egyes tagállamok teljesítőképességének, ez a forrás teljesíti az igazságosság elvárását.

A közös költségvetés autonómiáját olyan saját forrás rendszer biztosítaná, amely vagy teljes mértékben közös politikákból származna, vagy valódi közösségi adó lenne. Előbbire a hagyományos saját források jó példát jelentenek, csökkenő részesedésük azonban nem biztosítja az uniós költségvetés autonómiáját; utóbbira belátható időn belül nincs kilátás.

Az átláthatóság és egyszerűség legnagyobb korlátja a brit visszatérítés számítása (l. később.) A költséghaszon elvárását a rendszer viszonylag jól biztosítja, bár a hagyományos források esetén a beszedési költségek címén 2001-től 25%-ra emelt visszatartható rész erősen ellene hat a közösségi szempontból értékelendő költséghaszon elvnek.

A megkérdezett tagállami szakértők, illetve az Európai Bizottság munkatársainak véleménye szerint a saját források rendszerének legnagyobb erőssége a szükséges források rendelkezésre állásának biztosítása.

Az igazságosság, a költségvetés autonómiája, illetőleg a költségvetés átláthatóságát illetően már erősen megoszlottak a vélemények. A négy szempontnak való megfelelésről (a források rendelkezésre állása, igazságosság, autonómia és átláthatóság) feltett kérdésre kapott válaszok átlagos, százalékos megoszlását mutatja az alábbi ábra.



Forrás: 2002. márciusa és 2004. októbere között lefolytatott interjúk

Összességében tehát a saját források rendszere csak részlegesen felel meg a vele szemben támasztott követelményeknek, bár a legfontosabb elvárást, a források rendelkezésre állását folyamatosan biztosítani képes.

Határozott véleményünk az, hogy a saját források rendszerének kiemelt szempontja a közös költségvetésnek a tagállami (gyakran rövid távú politikai döntésektől vezérelt) költségvetésektől való függetlensége, a közös költségvetés autonómiájának biztosítása.

A valódi uniós saját forrás képes lenne visszaszorítani a költségvetési vitákat uraló nettó pozíció dominálta magatartást. Ezzel megnyílna a lehetőség arra, hogy az uniós költségvetés közvetlenül és az eddigieknél sokkal hatékonyabban szolgálja az európai integráció két fontos elemét, a mélyítést és a konvergenciát, a közös politikák által vezérelt költségvetési kiadások formájában. Lehetőséget nyújtana arra is, hogy az uniós költségvetés gazdaságpolitikai funkciói kiteljesedjenek, az európai gazdaság versenyképességét és polgárainak jólétét kézzelfogható módon segítse elő.

4. Az uniós és a nemzeti költségvetés összehasonlítása

Annak érdekében, hogy pontosan lássuk az Európai Unió költségvetésének sajátosságait, segítségül hívhatjuk a közösségi és a nemzeti költségvetés elveinek, funkcióinak, technikáinak és céljainak összevetését. Azonban az összehasonlításból levonandó konklúziókkal óvatosan kell bánnunk. Amennyiben az egyik költségvetésben nem találjuk meg a másikban értéknek tartott tulajdonságokat, az nem feltétlenül jelenti azt, hogy az egyik működése helytelen lenne. Nem megelőlegezve az összevetés egyes megállapításait, az már előre is nyilvánvalóan látható, hogy például a közösségi költségvetésnek nincs társadalompolitikai redistribúciót ellátó szociális funkciója, pedig a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem része a közösségi kohéziós politikának. A kohéziós politika inkább a társadalmi redistribúciót szükségessé tévő feltételek megváltoztatásához, és nem a tünetek kezeléséhez próbál segítséget nyújtani.

4.1 Alapvető költségvetési sajátosságok

Az alapvető sajátosságokban, rendszerjellemzőkben sok hasonlóság fedezhető fel a nemzeti és a közösségi költségvetés vonatkozásában. Mindkét költségvetés sajátos jogi és döntési rendszer, mindkét esetben a költségvetés pénzügyi tervet is jelent [Pásztor, 1998, pp. 5-6, Hógye, 1998a, pp. 7, Pásztor-Serfőző, 1998, pp. 7-11]. Tekintsük elsőként a döntési rendszert.

4.1.1 A költségvetés, mint döntési rendszer

Mind a nemzeti, mind a közösségi költségvetés összetett döntéshozatali folyamat eredménye. A nemzeti költségvetés az adott ország politikai irányvonalának, a politikai hatalmat birtokló kormány programjának megfelelő jövedelem újraelosztási, szociális szabályozói, gazdaságpolitikai, állami feladat- és intézményfinanszírozási prioritásainak leképezése. Az államháztartás működését meghatározza az állam és a társadalom viszonya, a közérdek és a közhatalom kapcsolata. A feladatellátás két alapvető ismérve a köz érdekében történő feladat ellátás; a másik a közhatalmi jelleg, a kikényszerítés hatalma [Bathó *et al.* pp. 428-432].

A demokratikus társadalmakban a politikai prioritások leképezése egy többlépcsős, társadalmi párbeszédet is magában foglaló hosszú folyamat. Vegyük az uniós tagállamok példáját.

Az unió tagállamaiban egy sajátos, kettős elvárással jellemezhető döntési folyamatot jelent a nemzeti költségvetés megalkotása. A gazdaságpolitikai szabályozói és társadalmi jóléti újraelosztási folyamat, különösen a nemzeti költségvetés bevételeit biztosító adók, díjak, illetékek megállapítása a nemzeti szuverenitás közvetlen manifesztuma. Ez egy olyan elvárás, amely a mindenkor kormány társadalmi szerződésében benne foglaltatik.

Van azonban egy másik, külső uniós elvárás is. Ez Maastricht szelleméből, a Szerződésből, illetve a Stabilitási és Növekedési Egyezményből fakad, nevezetesen a túlzott államháztartási hiány elkerülésének igénye. A tagállami döntéshozók nem tudják megkerülni az államháztartási hiány, illetve az államadósság mértékének jelentőségét. Igaz ez az euró-övezet tagjaira éppúgy, mint a Gazdasági és Monetáris Unióban derogációval részt vevő tagállamokra. Előbbiek esetében a túlzott hiány elkerülése akár szankcionálható következményeket is maga után vonhat.³⁴ Az eurót még be nem vezetett tagállamok esetében szintén az EK Szerződésből fakadó kötelezettség a túlzott hiány elkerülése, bár annak bekövetkezte érdemi következményekkel nem jár - kivétel a Kohéziós Alap támogatásainak felfüggesztésének lehetősége, amire az unió történetében még nem volt példa.

A közösségi döntéshozatali eljárás többszakaszos jellege, és a különböző intézmények eltérő jogosítványai egy igen sajátos, és meglátásunk szerint indokolatlanul bonyolult rendszer. Véleményünk szerint nem szabadna olyan közösségi költségvetési eljárást alkalmazni, amely az átlag uniós állampolgár számára átláthatatlan. Térjünk vissza azonban a döntési folyamatra. Az éves közösségi költségvetés annyiban jelentősen eltér a nemzettől, hogy az uniós költségvetés esetében a kiadási fejezetek és azok lehetséges felső határa (így azok összege, azaz a költségvetési plafon is) többéves perspektívában előre megállapított. Valójában a többéves költségvetési keret, vagy költségvetési perspektíva vitájának lényege a nemzeti költségvetés (éves) vitájához esik közelebb. A politikai

³⁴ Itt csupán az EK Szerződés szelleme és betűje szerinti szabályokról szólunk, nem célunk a Stabilitási és Növekedési Egyezmény értelmezése és reformja körül kibontakozó vitákban részt vennünk.

döntéshozatal, a kiadási prioritások és azok felső határának megállapítása az unió esetében a többéves keretek vitája során történik meg. Jelentősen eltér azonban a tagállami költségvetési célfüggvények megállapításától, tekintettel arra, hogy nem jellemzi társadalmi újraelosztás, gazdasági szabályozók megállapítása, adók kivetése. A politikai döntéshozatal tárgya az egyes tagállami érdekeknek az uniós költségvetés kiadásaiban és bevételeiben való megjelenítése. Egy olyan kormányközi (de még nem szupranacionális) döntési folyamat, amelyben saját, nem harmonizált fiskális politikát folytató tagállami kormányok próbálnak kompromisszumra jutni a nem minden tagállam által egyaránt igénybe vehető ágazati és horizontális közös politikák finanszírozásának kérdéseiben.

Megállapítható tehát, hogy mindkét költségvetés, a nemzeti és a közösségi is egy politikai döntési folyamat, azonban a nemzeti döntések általában a kormányerők politikai prioritásait tükrözik, addig a közösségi költségvetés egy sajátos kompromisszum eredménye, amely nem mentes a tagállami nemzetérdekek érvényesítésétől.

4.1.2 A költségvetés, mint jogi rendszer

A költségvetés, mint jogi rendszer tekintetében is hasonlóan megállapítható a nemzeti és az uniós jellegzetességek eltérésekkel való összevethetősége. A nemzeti költségvetést általában törvény, vagy ahhoz hasonló erejű jogszabály rögzíti. Vagyis az állami kiadások törvényi kötelezettségvállalást is jelentenek; a költségvetési bevételek pedig az állam adókivetési monopóliumának jogi megjelenítését képezik.

A közösségi költségvetést nem rögzíti valamennyi tagállamban kötelező érvényű rendelet, vagy nemzeti jogalkotást igénylő irányelvi szabályozás. A közösségi költségvetés az Európai Bizottság előzetes tervezete alapján a Tanács és az Európai Parlament, mint a közösségi költségvetési hatóságot megjelenítő két intézmény vitájának terméke, amelyet az Európai Parlament döntése hoz létre. A közös költségvetés által megállapított kötelezettségvállalások azonban bírnak olyan jogi erővel az unió működése szempontjából, mint a nemzeti költségvetések törvényben foglalt kötelezettségvállalásai.

A költségvetési bevételek oldalán azonban némileg eltér a helyzet. Bár amikor az unió éves költségvetésének kiadási előirányzatait megállapítják, akkor a kötelezettségvállalásokhoz hasonló jogi erővel meghatározzák a kiadásokhoz szükséges saját forrás bevételeket is.

Mégis volt rá példa a Közösségek történetében, hogy egy tagállam nem mindenben tett eleget a közös költségvetéshez történő hozzájárulási kötelezettségének: Németország egy időben megtagadta a brit visszatérítés rá eső részének befizetését (l. később). Ez az eset a közösségi joggyakorlatban szankció nélkül maradt. Hasonló helyzet a nemzeti adófizetési kötelezettség elmulasztása esetén aligha állhat fenn.

4.1.3 A költségvetés, mint pénzügyi terv

Végül tekintsük a költségvetést, mint pénzügyi tervet. A nemzeti és a közösségi költségvetési rendszerjellemzők talán itt állnak egymáshoz legközelebb. Mind a nemzeti, mind az uniós költségvetés kiadási és bevételi előirányzatok részletes terve. Három különbségre mégis rá kell mutatni:

- a nemzeti költségvetés kiadási előirányzatokat ismer, míg az uniós költségvetést mind kötelezettségvállalások, mind kiadások szintjén is tervezik;
- a nemzeti költségvetési módszerek között ugyan nem ismeretlen a többéves tervezés, vagy a gördülő tervezés, mégis a kiadási fejezetek és azok előirányzatai általában az éves döntéshozatal eredményeképpen születnek, míg a közösségi költségvetés tervezésekor a tervezés alapvetően többéves időhorizonton történik, a kiadási fő fejezeteket és azok felső határát több évre előre rögzítik;
- végül a tervezés szempontjából nem elhanyagolható a nemzeti és az uniós költségvetés nagyságának eltérése a tagállamok, illetőleg az unió egyesített nemzeti jövedeleméhez képest: míg a nemzeti költségvetések a nemzeti jövedelem 30-50%-át teszik ki, addig a közösségi költségvetés az unió nemzeti jövedelmének 1%-át.

4.2 Költségvetési elvek

A nemzeti költségvetési elveket jogi, gazdálkodási és elszámolási alapelvek szerint tekinthetjük [László, 1994, pp. 191-219]. Vizsgálódásunk szempontjából elsősorban a jogi és a gazdálkodási elvek relevánsak, de kitérünk a legfontosabb elszámolási elvekre is [László, 1994 és Pásztor, 1998], mindezeket összevetve a közösségi költségvetés elveivel.

4.2.1 Jogi alapelvek

- Költségvetés-készítési kötelezettség. Ez az elv ma már általánosan érvényesül a nemzeti és a közösségi költségvetés esetében is. Az uniós költségvetés készítésének kötelezettségét az EK Szerződés 268. cikke rögzíti.
- A nemzeti költségvetéseket jogszabályba, általában törvénybe foglalják, ez a meghatározottság elve. Az előzőhöz hasonlóan ezt az elvet sem találjuk meg a közösségi pénzügyi rendeletben, mégis az elfogadás aktusa, nevezetesen az Európai Parlament által az éves költségvetési eljárás során megadott egyetértése a meghatározottság elvének érvényesülését mutatja.
- A nemzeti költségvetést a kizárólagosság elve jellemzi: az államháztartásnak kizárólag pénzügyi leképezése. A közösségi költségvetést meghatározó, már hivatkozott pénzügyi rendelet ezt az elvet ugyan tételesen nem rögzíti, mégis igaz az unió költségvetésére is.
- Az elfogadott költségvetésnek megfelelő végrehajtás. Tekintettel arra, hogy az elfogadott költségvetés egy speciális jogszabály, a nemzeti költségvetések esetében általában törvényi szintű, eltérés attól csak az előre elfogadott kivételek alapján lehetséges. Ez az elv hasonlóképpen érvényesül a közösségi költségvetésben is.
- Ellenőrizhetőség. A szabályszerűség szempontjainak ellenőrzése mind a nemzeti, mind az uniós költségvetésnek sajátja.
- A nyilvánosság elve. Mind a nemzeti mind az uniós költségvetés esetében kötelező a költségvetést annak részleteiben nyilvánosságra hozni.

4.2.2 Gazdálkodási alapelvek

- A nemzeti és az uniós költségvetésnek is egyik alapelve a bruttó költségvetés, vagy a globális fedezet elve. Amint a nemzeti költségvetések esetében, úgy a közösségi esetében sem feleltethetők meg egymásnak tételesen a költségvetési kiadások és bevételek.
- Mind a nemzeti, mind a közösségi költségvetési elvek között megtaláljuk az éves költségvetés elvét. Ez az elv akkor is érvényesül, ha egyes országok többéves gördülő keretterveket alkalmaznak. Érvényesül az unió költségvetésében is, a többéves pénzügyi perspektíva ugyanis nem váltja ki az éves költségvetési

tervezési-jóváhagyási eljárást, hanem évekre előre megszabja a tervezés során figyelembe vehető kötelezettségvállalási felső határt.

- A pontosság elve, mint a költségvetési tervezés és végrehajtás egyik alapelve mind a nemzeti, mind az uniós költségvetés sajátja.
- A stabilitás elve. A nemzeti költségvetésekkel szemben olyan elvárást jelenít meg, amely jogi eszközökkel nem kényszeríthető ki, a gyorsan változó környezet mellett nehezen teljesíthető. Az uniós költségvetés ebből a szempontból előnyösebb helyzetben van, tekintettel arra, hogy a pénzügyi perspektíva középtávú kiadási plafon rögzítő sajátossága biztosítja a költségvetés kereteinek stabilitását.

4.2.3 Elszámolási alapelvek

- A nemzeti költségvetés az egységesség, vagy a teljesség elve alapján átfogó jellegű, minden kiadás és bevétel szerepel benne. Ugyanez az alapelv igaz az uniós költségvetésre is. Az átfogó jelleg megegyezését még a kivételek is erősítik. Ahogy a nemzeti központi költségvetés mellett is gyakran találunk elkülönült alapokat, úgy a közösségi költségvetés esetében sincs ez másként: az Európai Fejlesztési Alap nem képezi részét a közös költségvetésnek, pedig finanszírozásában valamennyi tagállam részt vesz.
- A részletesség, vagy specialitás elve ismét olyan elvárás, amely mindkét költségvetési típus esetében fellelhető.
- Az áttekinthetőség elve. A költségvetés terjedelmének növekedésével vált fontos elvárássá a nemzeti költségvetésekkel szemben. Ez természetesen az uniós költségvetés esetében is jelentkező elv. Az uniós költségvetésből ismert gondos pénzgazdálkodás elve (*sound management*) egyre inkább a nemzeti költségvetésben is felváltja az áttekinthetőség fogalmát.

A költségvetési elvek tehát nagymértékben összevethetők az uniós és a nemzeti költségvetések esetében. Az uniós költségvetésnek azonban van két olyan további elve, amely a nemzeti költségvetéseket nem jellemzi.

- A számbavételi egység elve: korábban az ECU, ma az euró jelenti a bevételi és kiadási számbavételi egységet. (Amint arra már utaltunk, ennek az elvnek

mindaddig jelentősége lesz, amíg valamennyi tagállam nem ugyanazt a közös fizetőeszközt használja.)

- A költségvetési egyensúly elve. A Növekedési és Stabilitási Egyezmény ugyan elvárásként fogalmazza meg, hogy a tagállamok költségvetésének az egyensúlyra, illetve a többletre kell törekedniük, teljesen általános jelenség, hogy a nemzeti költségvetések nincsenek egyensúlyban, nem is szokás ezt elvként rögzíteni a nemzeti költségvetések esetében. A közösségi költségvetéssel más a helyzet. Az unió költségvetése nem rendelkezik sem szuverenitással, sem olyan erős transznacionális jelleggel, hogy kölcsönt vehetne fel egy esetleges hiány finanszírozására. A költségvetési egyensúly elve (bármennyire is pozitív kicsengése van), a közös költségvetésnek a nemzeti költségvetéstől való függőségének egyik nagyon fontos példája. Ha ugyanis előre nem látott okok miatt a tagállamok által befizetett saját források nem lennének elégségesek, úgy a költségvetési hatóság megnövelheti a GNI arányos befizetéseket; és viszont, szufficit esetén vagy a következő befizetéseket csökkentik annak mértékéig, vagy visszatérítik azt a tagállamok javára.

4.3 Költségvetési funkciók

A költségvetési elvek után vegyük sorra a költségvetési funkciókat [Pásztor, 1998, pp. 12-17, Palánkai, 2002b, pp. 306-310 és 2004, pp. 239-241].

- A nemzeti költségvetés alapfunkciója keretében az állam közjavakat és közszolgáltatásokat nyújt a társadalom, vagy annak egyes csoportjai számára. A klasszikus állami feladatok közé tartozik a közbiztonság, a közoktatás, a közegészségügy, az igazságszolgáltatás, az energia-ellátás, a hadsereg vagy az infrastruktúra fenntartása.
- A nemzeti költségvetésnek szintén kiemelt funkciója a szociális funkció, a társadalmi transferek rendelkezésre bocsátásával megvalósított redistribúció.
- Az állam, mint a gazdaság legnagyobb jövedelemtulajdonosa a nemzeti költségvetésen keresztül fontos gazdaságpolitikai funkciót tölt be; a költségvetési politikával hozzájárul a gazdaságpolitikai eszköztár (gazdaságpolitikai „mix”)

meghatározásához, és végső soron a társadalmi jólétet determináló gazdasági növekedéshez.

- A nemzeti költségvetés gazdaságirányítási és -szabályozási funkciókat is betölt, különösen az adópolitika révén.
- A költségvetésen keresztül az állam gazdaságfejlesztő és szerkezetátalító célokat is követ.
- Az állami intézmények költségeit a nemzeti költségvetés állja, ez a finanszírozási funkciója.

A fenti funkciók jórészt nem, vagy csak korlátozottan azonosíthatók be az uniós költségvetés esetében. A közös költségvetésből nem finanszíroznak rendvédelmi vagy igazságszolgáltatási feladatokat, nem fizetnek szociális juttatásokat, nincs közös adópolitika.

Az uniós költségvetés méretéből adódóan nem tud betölteni gazdaságpolitikai, gazdaságirányítási funkciót, a gazdaságpolitikai „mixre” alig van hatással. Hasonló okok miatt makrogazdasági stabilizációs funkciót sem képes teljesíteni.

Az uniós költségvetés ugyanakkor betölt forrásallokációs és gazdaságfejlesztő funkciókat [Palánkai, 2004, p. 245]. Ennek két legfőbb eszköze a közös mezőgazdasági politika és a kohéziós politika. Korlátozott módon lát el továbbá szabályozási funkciókat, mint teszi azt például a mezőgazdasági politika által alkalmazott felvásárlási árakkal, ami némi szabályozási párhuzamosságot mutat a nemzeti költségvetéssel.

A 2006 utáni közös költségvetés közelítheti az uniós költségvetés funkcióit a nemzetihez, alapvetően két szempontból. Egyrészt kiemelt figyelmet kap a növekedés és foglalkoztatás elősegítése, ami a nemzeti költségvetés gazdaságpolitikai feladatainak irányába történő elmozdulást jelent. Másrészt megjelenik „az európai állampolgárság: a szabadság, biztonságosság és jólét térségének” kiadási fejezete. Mindez csak az első lépést jelenti a nemzeti költségvetési funkciók irányába. A gazdasági növekedés és foglalkoztatás egyrészt alapvetően a kutatás-fejlesztést támogató „versenyképesség” és „kohéziós politika” alfejezeteket fedi le. Egyik sem igazán új, bár a lisszaboni célkitűzések előtérbe helyezése gazdaságpolitikai prioritás meghatározást jelent. Kérdés, hogy a „versenyképesség” alfejezet mennyiben hoz majd újat a jelenlegi K+F keretprogramhoz képest; továbbá a

kohéziós politika reformja milyen mélységű lesz. Az „európai állampolgárság” tervezett fejezete alatt megjelennek a belső biztonságot szolgáló intézkedések (mint pl. a külső határvédelem finanszírozása), azonban az ezekre a célokra javasolt kötelezettségvállalási előirányzatok igen szerény volta megkérdőjelezi az unió szintjén érvényre juttatandó intézkedések eredményességét. (Mindezekről még részletesebben szólnunk a 2007-2013-as pénzügyi perspektíva kapcsán.)

4.4 Költségvetési technikák

A nemzeti költségvetések sokféle technikát, módszert ismernek, egészükben vagy részleteikben gyakran teljesen más módon valósítják meg a költségvetési technikát. Ha sorra vesszük a legismertebb módszereket [Hógye, 1998a, pp. 50-57; László, 1994, pp. 323-335; Premchand, 1983, pp. 176-190; Wildavsky, 1975, pp. 278-310], akkor több olyat is találunk, amelyek mind a nemzeti, mind az uniós költségvetést jellemzik.

- Irányszámos, vagy jogcímsoros költségvetés (*line-item budgeting*). Ez a technika a költségvetés minden egyes tételéről megmondja, hogy mennyibe kerül. Általánosan használatos, valójában alapja a többi költségvetési technikának is. Átfogó tervezésre azonban nem alkalmas, manapság inkább az államháztartási szervezet alacsonyabb szintjein alkalmazzák. Megjeleníthet fejezeti kezelésű előirányzatokat valamint „intézményi” címeket is [Csonka-Lehmann 2000]. Az irányszámos módszer a közösségi költségvetés összeállításának kezdeti időszakában volt legjellemzőbb, bár az egységesség és részletesség elvének elvárása miatt alapjai ma sem nélkülözhetők.
- A teljesítmény-költségvetésben az „*operations and management*” alapelve mentén megjelenik a teljesítménymérés, a tevékenység-osztályozások fejlesztése, munka/költség mutatók bevezetése. Ez a technika a nemzeti gyakorlatban ugyan ismert, de a közösségi költségvetésre nem jellemző.
- Szintén a kormányzati teljesítménymérésére használatos technika a kibocsátásokra összpontosító „*outputs and outcomes*” módszer. A teljesítményt a kormányzati szervek által előállított „termékek” és szolgáltatások alapján határozza meg, a kormányzati tevékenység teljesítménymérésére használatos [Csonka-Lehmann 2000]. A közösségi költségvetésre nem jellemző.

- A programköltségvetés módszertana védelem gazdaságtanban ismert, és a nemzeti költségvetések honvédelmi kiadásainak meghatározásakor gyakran használt módszere (*Planning Programming Budget System*, PPBS) a klasszikus formájában nem jellemzi a közösségi költségvetést. Azonban egy sajátos fordított logika egyes közösségi politikákban megjelenik: a regionális politika előre meghatározott fejezeti kereteinek kitöltése programozásos tervezéssel történik (vagyis amíg a klasszikus esetben a tervezés és programozás eredménye a költségvetési fejezet, addig a regionális politika programozása több évre előre rögzített felső határok között történik).
- Az MBO (*Management by Objectives*) típusú költségvetési technika megegyezéssel eredménycélokkal működik. Jellemzője az átfogó céloknak a leginkább érintettek bevonásával történő kijelölése, a kommunikáció és visszacsatolás, az eredmények értékelése. Ez a technika ismert a közösségi költségvetés esetében is, a 2000-2006-os időszak alatt, különösen annak második felében, az éves költségvetések megállapításának módszereiben tetten érhető.
- A ZBB (*Zero Base Budgeting*), vagyis a nulláról induló, a kiadásokat előzmények nélkül meghatározó technika nem sajátja az uniós költségvetésnek. (Megjegyezzük, hogy a ZBB eredeti célja, a közkiadások növekedésének megfékezése rokon az Agenda 2000 vitájában a nettó befizetők által képviselt „kiadások stabilizálásának” elvével, de az uniós költségvetési tervezési technika a ZBB módszerétől eltérő.)
- A jól bevált bázisalapú technika viszont nem idegen a közösségi rendszertől; például amennyiben nem jönne létre egy adott év végéig az uniós költségvetés (azt december 31-ig az Európai Parlament nem szavazná meg), úgy az előző évi költségvetés 1/12-es kötelezettségvállalásait használnák mindaddig a hónapig, amíg a költségvetésről nem jönne létre megállapodás.
- Az ABB (*Activity Based Budgeting*), a nemzeti költségvetések összeállításakor újabban használt, tevékenység alapú technika alapján készítette el az Európai Bizottság a 2007-2013-as pénzügyi perspektívára vonatkozó javaslatát [European Commission, 2004b]. Lehetővé teszi, hogy a közösségi politikák területeiként alkalmazzanak tevékenységi bontásokat [Bécsy, 2004]. A bizottsági tervező munkában a korábbiakhoz képest annyiban hozott jelentős eltérést, miszerint az egyes kiadási fejezetekben jeleníti meg a Bizottság az adott közösségi politikához kapcsolódó adminisztratív kiadásokat, és csak a közös politikákhoz nem tartozó

igazgatási kiadások szerepelnek egy külön fejezetben.³⁵ Ezzel pontosan látható és jobban tervezhető lenne az adott közösségi politika adminisztratív költsége.

Mint látható a közösségi költségvetés jóval kevesebb technikát ismer, illetőleg alkalmaz, mint a nemzeti költségvetés.

Ennek alapvető okát abban látjuk, hogy a többéves pénzügyi perspektíva évekre előre rögzített kereteket ad a fejezeti előirányzatok, illetőleg az egész uniós költségvetés nagyságára vonatkozóan.

A többéves pénzügyi keretek rögzítésekor a tagállamok számára mindig is másodlagosak voltak a költségvetési technikák. Az Európai Bizottság valójában igen szűkre szabott keretek között készítheti el minden év első negyedévében az előzetes költségvetési tervezetet.³⁶ Egyrészt a kiadási felső határok fejezetenként rögzítettek, másrészt pedig a költségvetés bonyolult jóváhagyási folyamata, a tagállamok és az Európai Parlament által javasolt módosítások nélkülözik a rendszerszemléletű megközelítést.

Az Európai Bizottság a 2007-2013-as időszakra megfogalmazott javaslatában használja először az ABB elvet. Ezzel meglátásunk szerint a közösségi költségvetés összeállításához leginkább megfelelő költségvetési technikát választotta. Az ABB módszer lehetővé teszi, hogy a közösségi politikák egyes fejezeteiben pontosan figyelemmel lehessen kísérni az adminisztratív kiadásokat, ezzel fontos monitoring eszközzel bővül a közösségi költségvetés. Megítélésünk szerint azonban célszerű lenne az egyes fejezeteken belül külön alfejezetben szerepeltetni az adott közösségi politika igazgatási költségeit, az igazgatási költségek pontos beazonosíthatósága érdekében.

4.5 Költségvetési célok

A nemzeti költségvetések esetében nem feltétlenül könnyű általában meghatározni a célkitűzéseket, minthogy azok függnek az adott kormányt adó politikai erők preferenciáitól. Néhány általános cél azonban jó közelítéssel beazonosítható [Bathó, 1998].

- gazdasági növekedés,
- jövedelem újraelosztás a rászorultak javára,

³⁵ Pl. az Európai Iskolák fenntartása, vagy a Hivatalos Lap kiadása.

³⁶ „Draft Preliminary Budget”

- foglalkoztatás növelése,
- fenntartható egyensúly,
- egészséges, fenntartható környezet,
- jobb életminőség.

Természetesen a fentiek csak egy példát jelentenek a nemzeti költségvetés céljainak bemutatására. Az uniós költségvetés azonban pontosabban meghatározott célokat, nevezetesen az EK Szerződés 2. cikkében foglalt célokat követi. Ezek között találjuk az egységes belső piac és a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozását, a közös politikák megvalósítását, a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdasági fejlődést, a foglalkoztatás és a társadalmi gondoskodás magas szintjét, a környezet védelmét, az életminőség javítását, a gazdasági és társadalmi kohéziót és a tagállamok közötti szolidaritást.

A nemzeti és az uniós költségvetés összevetésével tehát azt tapasztaltuk, hogy a költségvetési elvek nagymértékben hasonlítanak egymáshoz, és ez állítható a célkitűzésekről is. Ugyanakkor a tagállami költségvetések funkciói jelentősen eltérnek a közös költségvetés funkcióitól. Úgy véljük, hogy ez a megállapítás nem meglepő az európai integráció jelenlegi fokán.

Az uniós és a nemzeti költségvetések összevetéséből nehéz közvetlen konklúziókat levonni a közösségi politikák és az uniós költségvetés kapcsolatára vonatkozóan. Mindenesetre az elvégzett összehasonlítások segítenek az uniós költségvetés jobb megismerésében, és hozzájárulnak néhány előzetes megállapítás megtételéhez.

Az uniós költségvetés rendszerszemléletű jellemzői közül a jogi rendszer semleges hatású a közösségi politikák alakítására. A döntéshozatali és a pénzügyi tervezési rendszer ugyanakkor a többéves politikai megállapodás keretei között jelentős módon befolyásolja a költségvetés és a közösségi politikák kapcsolatát. Valójában itt, a döntéshozatali rendszerben, alapvetően a tagállamok közötti vitákban dől el az, hogy a költségvetés határozza-e meg a politikákat, vagy fordítva.

Az uniós költségvetési elvek nincsenek kihatással arra, hogy a közösségi politikáknak domináns szerepe legyen-e a költségvetés meghatározásakor. A költségvetés céljai azonban - amennyiben azokat az EK Szerződés 2. cikkéből vezetjük le - a közösségi

politikák meghatározó szerepét támasztják alá. Mindazonáltal a célok megvalósítása nagyban függ a tagállamok integrációs elkötelezettségétől - vagy annak hiányától.

5. A költségvetési viták és reformok 1999-ig

5.1 Az első intézményközi megállapodást megelőző viták

Az 1988. évi első intézményközi megállapodást megelőzően a nagy tagállamok és a Bizottság közötti alkufolyamat eredményezte évről évre a közösségek költségvetésének megállapítását. Erre az időszakra jellemző volt, hogy Németország, Franciaország, az Egyesült Királyság, majd Spanyolország véleménye és a Bizottság álláspontja határozta meg a kiadások prioritásait és a saját források rendszerét.

Az 1980-as évek időszakának a sajátossága továbbá, hogy a közösségi célkitűzések, az ágazati politikák finanszírozási igénye számottevő növekedésnek indul. Teret nyer az a vita, hogy mekkora legyen a közös költségvetés, azt milyen célokra használják fel, mekkora legyen a tagállamok hozzájárulása, milyen reformokra van szükség a saját források rendszerének továbbfejlesztését illetően.

Integrációtörténeti szempontból érdemes ezt a jelenséget megvizsgálnunk. Adott egy regionális gazdasági integráció, amely már túljutott a vámunió fokozatán, megteszi a lépéseket az egységes belső piac irányába, 1986-ban elfogadják az Egységes Európai Okmányt. A liberális gazdaságpolitikai megfontolások alapján célul tűzi az áruk és szolgáltatások mellett a termelési tényezők mozgásának szabadságát is. A közös mezőgazdasági politika, illetőleg a regionális politika már létező eszközei, az Európai Szociális Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap Dél-Olaszország, az Egyesült Királyság, Írország és Görögország mellett megkezdik a támogatások folyósítását az új ibériai tagállamoknak. Megjelenik tehát egy megnövekedett finanszírozási igény, ami az integrációs folyamat ezen pontján megtöri az addigi lendületet. A nyolcvanas években a közös mezőgazdasági politika vonatkozásában jelenik meg először a költségvetési korlát, mint politikaformáló eszköz. A tagállamok túlnyomó része egyetért azzal, hogy gátat kell vetni a mezőgazdasági kiadások növekedésének. Franciaország ellenáll ugyan egy ideig, de nem tudja megakadályozni a kiadások visszafogását, és 1983-tól - ha nem is nagymértékben - de többet fizet a költségvetésbe, mint amennyit onnan kap.

A jelenség a klasszikus liberális megközelítésű integrációs iskolákkal aligha magyarázható. Segítségünkre lehet azonban az a neoliberális megközelítés, miszerint az integráció a tényleges és a potenciális verseny erősödésével jár együtt, illetőleg a versenymechanizmusok elősegítik az integrált piacgazdasági struktúrák létrejöttét. A közös mezőgazdasági politikáról aligha állítható, hogy a versenymechanizmusok erősítését táplálja. A Közösségek agrárpolitikája, ha úgy tetszik, nem tekinthető a neoliberális megközelítés szerint az integráció építőkövének. Amint ellentmondásos szerepe egy transzmissziós mechanizmuson, nevezetesen a közös költségvetésen keresztül manifesztálódik, az integrációs folyamatban zavarok állnak be. Az integráció „normális” menetének visszaállításához azonban mégsem volt szükség a közös agrárpolitika drasztikus reformjára.

Az 1988. évi Delors I. csomaghoz vezető megállapodás létrejötté a konfliktuselmélettel jól megvilágítható. Mint arra már utaltunk, véleményünk szerint a költségvetési vita mindig is a tagállamok közötti érdek ütközések színtere volt. Azzal, hogy a 80-as évek közepén évről-évre nagyobb erőfeszítéssel sikerült létrehozni a megállapodást az éves költségvetésről, nyilvánvalóvá vált, hogy a konfliktusok az integrációt veszélyeztető válsághelyzettel fenyegetnek. A költségvetési alku folyamatában kiteljesedő ellentétek megoldása a tagállamok közötti konfliktusok enyhítését célozták, helyreállítva 1988-ban az integráció továbbviteléhez szükséges feltételeket.

5.2 A tagállami motivációk

A tagállami motivációk már az első pénzügyi perspektíva elfogadásának időszakában igen nagy súllyal estek latba. A Jacques Delors vezette Bizottság azonban mindkét többéves tervezési időszakban meghatározó szerepet tudott játszani. Így az 1988-1992-es és az 1993-1999-es időszak pénzügyi perspektíváit a tagállami igények érvényre juttatása, illetve azok kísérlete nagymértékben befolyásolta, a Bizottság azonban megtartotta kezdeményező szerepét.

Az első két pénzügyi perspektíva meghatározásának időszakában alapvetően öt szereplő: négy nagy tagállam (Németország, Franciaország, az Egyesült Királyság, Spanyolország) és a Bizottság között folyt a vita [Iván-Várnay, 2002, pp. 650-652].

Németország az 1970-es évek végéig készségesnek mutatkozott a rá háruló terhek teljesítésére. Az 1980-as évtized elejére azonban a belpolitikában megjelenő kétkedő hangok, és a megromlott gazdasági helyzet miatt Németország 1981-82-ben megtagadta a brit visszatérítés rá eső részének megfizetését, egyre inkább kifogásolta jelentős befizetési terheit. Bonn elutasította a hozzáadottérték-adó kulcsának megemelését, és a mezőgazdasági kiadások növekedésének megakadályozására törekedett.

Németország költségvetési politikájának nettó befizetői pozíciójának mérséklésére irányuló első számú prioritása a német újraegyesítést követően vált nyilvánvalóvá. A keleti országrész felzárkóztatásának terhei az 1990-es évtized során egyre inkább meghatározták Németország költségvetési vitákban elfoglalt álláspontját – különösen, amikor egyértelművé vált, hogy a keleti országrész felzárkóztatása minden előzetes költségbecslést felülmúl. A német újraegyesítés egy másik szempontból is befolyással volt Németország politikai magatartására: nem csupán a befizetett ECU milliárdokat számolták, hanem saját lakosságuk számát is összevetették a többi nagy tagállam népességével, különösen Franciaországgal, amint azt később a nizzai Európai Tanácsot megelőző vitákban nyilvánvalóvá is vált. Németország gazdasági-népességszámbeli fölényét arra (is) próbálta felhasználni, hogy nettó befizetői pozícióját mérsékelje.

Az Egyesült Királyság elsődleges szempontja a brit visszatérítés biztosítása volt. London a Nemzetközösséggel folytatott kereskedelméből és mezőgazdasági importjából adódó jelentős saját forrás befizetései, és a közös mezőgazdasági politikából való aránytalanul alacsony részesedése, a kezdetektől jelentős nettó befizetői pozíciót eredményezett az Egyesült Királyság számára. Ez feszültté tette London és a közös költségvetés viszonyát. Az Egyesült Királyság 1974-től folyamatosan kísérletet tett arra, hogy valamiféle kompenzációban részesedjen. 1976-ban született meg a brit visszatérítésre jogi alapot biztosító első rendelet,³⁷ amely kimondta annak elvét, hogy amennyiben egy tagállamnak aránytalanul nagy terhet okoz a közös költségvetéshez történő hozzájárulás, úgy költségvetési kompenzációban részesülhet. A visszatérítést lehetővé tévő feltételrendszer azonban a gyakorlatban soha nem teljesült, így a „dinamikus fékeknek” is nevezett mechanizmus 1980-ig nem lépett életbe [Bécsy, 2001, pp. 421-423], bár az 1977. év kivételével az Egyesült Királyság jelentős nettó befizetője volt a közösségeknek. A probléma megoldásának második kísérletére 1980-ban került sor, amikor is csökkentették a

³⁷ L. az (EGK) 1172/76 sz. rendeletet (OJ L 131, 1976)

brit nettó pozíciót, és növelték az elmaradott brit régiók támogatását [Gormley *et al.* 1998, p. 349].³⁸

A brit nettó pozíció okozta helyzet véglegesnek szánt rendezése érdekében az 1984. júniusi fontainebleau-i csúcson végül az állam- és kormányfők megállapodást kötöttek, létrejött a brit visszatérítési mechanizmus.³⁹ Az Egyesült Királyság 1984-ben 1 milliárd ECU-s visszatérítést kapott. 1985-től alkalmazzák azt a bonyolult számítási mechanizmust, amely a következőkben összegezzük. Először kiszámítják az Egyesült Királyság áfa alapjának az összesített közösségi áfa alaphoz viszonyított százalékos arányát; továbbá az Egyesült Királyság számára a közösségi költségvetésből nyújtott allokált kifizetéseknek⁴⁰ az összes allokált közösségi kifizetéshez viszonyított százalékos arányát. Másodszor a két arányszám különbségét megszorozzák az adott évben nyújtott összes kifizetés nagyságával. Az így kapott összeg 66%-át téríti vissza a közösségi költségvetés London számára. Ennek a visszatérítési mechanizmusnak az ellenére az Egyesült Királyság továbbra is a második legjelentősebb összeggel járult hozzá az unió költségvetéséhez.

A brit visszatérítés intézményesítésének leg súlyosabb következménye, hogy megerősítette a tagállamokban a *juste retour* elvével jellemezhető mentalitást.

Franciaország először 1982-ben vált nettó befizetővé, addig a közös mezőgazdasági politika legnagyobb kedvezményezettjeként nagyobb támogatásban részesült, mint amennyit a közös költségvetésbe befizetett. A kedvezőtlen fordulat és a közelgő spanyol-portugál kibővítés a költségvetési politika újragondolására készítette Párizst. Franciaország olyan megoldásban volt érdekelt, amely többletforrást teremt az ibériai bővítés finanszírozásához, de nem a mezőgazdasági támogatások csökkentése révén. A megoldást a francia javaslatra keresztül vitt áfa-forrás növelés jelentette, a spanyol és a portugál belépéssel egy időben 1,4%-ra emelkedett az áfa-alapra vetített kulcs nagysága. (Ez Londonnak is elfogadható volt, mivel nem a hagyományos saját forrás befizetéseket növelte; Bonn pedig ahhoz ragaszkodott, hogy az áfa-forrás megnövekedett befizetéséhez

³⁸ L. az (EGK) 2743/80 sz. rendeletet (OJ L 284, 1980)

³⁹ L. a 85/257/EGK sz. határozatot (OJ L 185, 1988)

⁴⁰ Az „allokált kiadások” alatt azokat a közösségi kiadásokat értik, amelyek kedvezményezettjeként egy adott tagállam kimutatható, vagy azok egy adott tagállamhoz hozzárendelhetők. Ilyenek például a mezőgazdasági vagy a strukturális alapok kiadásai, a belső piaci akciókból a tagállamokhoz rendelhető kiadások, de nem tartozik ide például a „külső akciók” keretében például a mediterrán térségnek nyújtott támogatás.

már az új tagok is járuljanak hozzá.) A két Delors terv időszaka alatt Franciaország, mint nettó befizető, már nem volt a kiadások növelésének feltétlen híve, gondosan ügyelt ugyanakkor arra, hogy a mezőgazdasági kiadások ne csökkenjenek.

A negyedik nagy tagállam, Spanyolország hamar érzékelte a közösségi szolidaritás elvében számára rejlő lehetőséget, és következetesen képviselte tulajdonképpen a periféria valamennyi tagállamának érdekeit. A spanyol támogatáskövetelő érvek alapvetően két kérdéskör körül csoportosultak: egyrészt a belső piaci szabályok átvétele és alkalmazása miatti áldozatvállalásokat vették számba, másrészt - Maastricht után - a szigorú költségvetési és inflációs elvárásokat állították szembe a felzárkózó gazdaság finanszírozási igényeivel. Mindkét időszakban, az egységes belső piac kiépítésének éveiben, majd az uniós szerződés körüli vitákban Madrid nagyon jól élt a rendelkezésére álló érvekkel. Különösen a Kohéziós Alap életre hívásában játszott kiemelkedő szerepet, nem riadt vissza a Maastrichti Szerződés aláírását is alku tárgyává tenni.

5.3 A Delors I. költségvetési csomag

Az először 1988-ban aláírt intézményközi megállapodás keretében az Európai Parlament, a Bizottság és a Tanács öt évre rögzítette az Európai Közösségek kiadásainak prioritásait, amelyekre az Európai Bizottság 1987-ben tett javaslatot [European Commission, 1987a, 1987b].

A Közösségek költségvetésének kereteit meghatározó finanszírozási perspektíva az 1988-1992 közötti Delors I., majd az immár hétéves időszakot felölelő, 1993-1999-ra szóló Delors II. terv megvalósulásával jött létre, és nyerte el mai struktúráját.

2. táblázat

A kötelezettségvállalási előirányzatok 1988 és 1992 közötti növekedése a Tanács 1988.

június 29-i határozata alapján, millió ECU-ben, 1988-as árakon

FEJEZET/ÉV	1988	1989	1990	1991	1992
EMOGA Garancia Részleg	27500	27700	28400	29000	29600
Strukturális támogatások	7790	9200	10600	12100	13450
Többéves programok	1210	1650	1900	2150	2400
Egyéb nem kötelező kiadással járó programok	1646	1801	1860	1910	1970
Visszafizetések és adminisztratív költségek	5700	4950	4500	4000	3550
Monetáris tartalék	1000	1000	1000	1000	1000
Teljes kiadás	45303	46885	48900	50950	52800
ebből kötelező	33698	32607	32810	32980	33400
Kifizetési előirányzatok	43303	46885	48900	50950	52800
	33640	32604	32740	32910	33110
Kifizetési előirányzatok a GNP %-ában	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Szükséges saját források a GNP %-ában	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

Forrás: Interinstitutional Agreement, OJ. L185, 1988. július 15.

A Delors I. csomag az 1988. február 11-12-i brüsszeli rendkívüli Európai Tanács ülésen elért kompromisszum eredménye. A csúcsparticipáció négy kérdést tűztek napirendre [Iván-Várnay, 2002, p. 654]:

- a költségvetési fegyelem kérdése, beleértve a kiadások felső határát és azok szerkezetét,
- a mezőgazdasági kiadások növekedésének megfékezése,
- a strukturális alapok növelése,
- a saját források rendszerének reformja.

A költségvetés saját forrásainak felső határára a Bizottság azt a javaslatot tette, hogy az érje el a közösségi GNP 1,2%-át [European Commission, 1987a]. Ez az 1988-as plafon 0,05 százalékponttal történő növelését igényelte. A tagállamok közül különösen az Egyesült Királyság, Németország és Hollandia tanúsított jelentős ellenállást a javaslattal

szemben. A Bizottság javaslatát ugyanakkor az Európai Parlament támogatta, különösen a nem kötelező kiadások⁴¹ növelésének szándékával. A hivatkozott tagállamok ellenállása miatt a saját források felső határának emelését csak annak fokozatos növelésével fogadták el, 1992-re érve el a Bizottság által javasolt szintet. A növekmény zöme a teljes költségvetés kétharmadát kitevő nem kötelező kiadásokat fedezte: kiemelt szerepet játszott a kötelezettségvállalások fokozatos növekedésében a strukturális alapok forrásainak megkésztetése. Amellett jelentősen növekedtek a kutatás forrásai is, valamint a környezetvédelem, az energia- és a közlekedéspolitikai pénzügyi támogatása is.

A Delors I. csomag keretében került sor első alkalommal a költségvetési fegyelem rögzítésére, egy határozat,⁴² majd öt évvel később a költségvetési fegyelmet már az intézményközi megállapodás⁴³ is magában foglalta [Gormley *et al.*, 1998, pp. 356-358] Az 1988. évi határozat egyrészt a mezőgazdasági kifizetések növekedésének féken tartása mellett, a fő kiadási fejezetek esetében a kiadások kiegyensúlyozott, ellenőrzött fejlődését szolgálta az Egységes Európai Okmányban foglalt egységes belső piaci célok és a gazdasági és társadalmi kohézió céljainak megvalósítása érdekében. Ez a tétel sarkalatos pontja a Delors I. csomagnak, és hipotézisünk szempontjából is kiemelt figyelmet érdemel.

Ekkor rögzítették a pénzügyi perspektívák ma is érvényes azon sajátosságát, hogy az egyes kiadási fejezetek esetében megállapított kötelezettségvállalási és kiadási előirányzatok kötelező erővel bíró felső korlátot jelentenek. Megállapították a kiadások többéves kereteinek szerkezetét, amely szintén alapja maradt az elkövetkező pénzügyi perspektíváknak:

- Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) Garancia Részleg,
- strukturális támogatások (mint az Európai Szociális Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap),
- többéves programok (mint az Integrált Mediterrán Programok, kutatás-fejlesztés, stb.)
- egyéb programok, mint közlekedés, környezetvédelem, harmadik országok támogatása,
- visszafizetések és adminisztratív kiadások,

⁴¹ A kiadásokat kötelező és nem kötelező kiadásokra lehet bontani. Kötelező kiadásoknak minősülnek az alapító szerződések és az azoknak megfelelő másodlagos joganyag által előírt kiadások, l. az EK Szerződés 203(4) cikkét, az ESZAK Szerződés 78(4) cikkét és az Euratom Szerződés 177(4) cikkét. A Tanácsnak jut elsődleges szerep és kompetencia a kötelező kiadások meghatározásában, míg az Európai Parlament a nem kötelező kiadások megállapításában játszik nagyobb szerepet.

⁴² L. a 88/377/EGK sz. határozatot (OJ L 185, 1988)

⁴³ *Interinstitutional Agreement*, OJ L 185, 1993.

- monetáris tartalék (főleg az ECU-nek az amerikai dollárral szembeni árfolyammozgásának a mezőgazdasági kiadásokra gyakorolt kedvezőtlen hatásának enyhítésére).

A költségvetési fegyelem szempontjából a legnagyobb figyelmet az addig szinte autonóm módon növekedő EMOGA Garancia Részleg kiadása kapta. A mezőgazdasági kiadások növekedése megfékezésének lényege a reálértékben minden évben egyre nagyobb összeget felemésztő mezőgazdasági támogatások plafonjának meghatározása volt. Azzal, hogy az EMOGA Garancia Részlege dominálta a költségvetést, a tagállamok saját egyre nagyobb szociális, illetve piacsabályozó terheiket hárították át a Közösségre. A folyamat pedig öngerjesztő volt: az EMOGA garanciáin keresztül finanszírozás a mezőgazdasági termékek árát a világpiaci ár felett tartotta, ami túlermeléshez és egyre jelentősebb költségvetési kiadásokhoz vezetett.

Az állam- és kormányfők a brüsszeli csúcson megegyeztek, hogy az EMOGA Garancia Részlegének kiadásai nem nöhetnek jobban, mint a közösségi GNP növekedésének 74%-a. Az 1988 első felében soros elnökként eljáró németek által javasolt - és végül elfogadott variációt - az EMOGA Garancia Részlegből aránytalanul nagy részhez jutó Franciaország is támogatta, mivel éves nettó hozzájárulása gyorsan növekedett. A mezőgazdasági politikát érintő további lépések közé tartozott, hogy bevezették a mezőgazdasági készletek rendszeres leértékelését, a monetáris tartalékot és a Garancia Részleg kiadásainak nyomon követésére korai figyelmeztető rendszert vezettek be.

Az 1988-as költségvetési reform harmadik fő célkitűzése a négy szegényebb tagállam prioritásait szolgálta. Ezek a tagállamok a Közösségek szegényebb régióiba forrásokatallokáló strukturális alapok megerősítését követelték [Wallace-Pearce, 1983]. A Bizottság a strukturális alapok öt éven belüli megduplázására szólított fel, míg a britek és a franciák csupán 50%-os emelés és az ahhoz szükséges bevételek biztosítása mellett érveltek. Eközben az unió szerkezeti hátrányokkal küzdő szegényebb periferikus tagállamai attól tartottak, hogy az egységes belső piac létrehozása tovább erősíti a hátrányukra fennálló különbségeket, ezért Spanyolország, Görögország, Írország és Portugália a Bizottság javaslatát támogatták [Gormley, 1998, p. 359]. A brüsszeli csúcson megállapodást született a strukturális alapok pénzforrásainak megkésztetéről, és a strukturális alapok

összehangolását célzó keretrendelet elfogadásáról.⁴⁴ A támogatások oroszánrésze a Közösség legfejletlenebb régióinak jutott, bár abból a hanyatló ipari és mezőgazdasági régiók is részesedtek. 1987-ben a négy legszegényebb tagállam kapta a támogatások 35%-át, noha lakosságuk összesen a közösségi népesség 19%-át tette ki, és csak 7,7%-kal járultak hozzá a közösségi saját forrásokhoz [Court of Auditors, 1988]. Ezek az adatok szemléletesen mutatják, hogy a gazdasági és társadalmi kohéziós politika megvalósítása érdekében a vonatkozó közösségi politika célkitűzéseinek megfelelően bocsátott rendelkezésre forrásokat a közösségi költségvetés.

Amint arra a saját források rendszerének bemutatásakor utaltunk, a Delors I. csomag a megnövekedett finanszírozási igényeknek megfelelően többletforrásokat biztosított, a saját források reformja révén. A harmadik saját forrás döntés⁴⁵ vezette be a saját források felső határának a közösség bruttó nemzeti jövedelméhez történő kötését (az addigi áfa-alap helyett). Ez lett a GNP fentebb hivatkozott 1,2%-a 1992-re. Az áfa-alapú saját forrás lehívási kulcsát 1,4%-ban határozták meg, az adott tagállam nemzeti jövedelmének legfeljebb 55%-áig véve figyelembe az áfa alapot. A hagyományos saját forrás bevételek esetében a 10%-ban megállapított beszédési költséget 1989-től már nem visszafizették a tagállamoknak, hanem azok a beszédés helyszínén levonhatóvá váltak. A saját források reformjának legfontosabb eleme pedig a GNP alapú saját forrás bevezetése volt.

Az első finanszírozási perspektíva kapcsán rá kell mutatni arra, hogy a közösségi politikák fejlődésével együtt haladó költségvetési evolúció nem feltétlenül jelenti a kötelezettségvállalási előirányzatok növekedését. Egy ágazati politika fejlődése egyes kiadási tételek befagyasztásával, vagy csökkenésével is járhat. Míg a Delors I a regionális politika nagy ívű kibontakozásának időszaka (így a strukturális alapok forrásainak megkétszereződése nem meglepő), addig a mezőgazdasági politika esetében már 1984-ben politikai döntés született a túltermeléshez vezető politika reformjáról.

A Delors I. csomag azonban nem csupán a kiadási fejezetekben megjelenő összegek nagyságával, azok növekedésével vagy csökkenésével támasztja alá feltételezésünket a közösségi politikák meghatározó szerepéről.

⁴⁴ L. az (EGK) 2052/88 sz. rendeletet (OJ L 185, 1988)

⁴⁵ L. a 88/376/EGK, Euratom határozatot (OJ L 185, 1988)

Az első pénzügyi perspektíva csomagja éppen a költségvetési fegyelem eredeti értelmezésével van segítségünkre: a kiadásoknak úgy kellett fejlődni, hogy azok kiegyensúlyozottan és ellenőrzött módon szolgálják az Egységes Európai Okmányban foglalt egységes belső piaci célok és a gazdasági és társadalmi kohézió céljainak megvalósítását. Az 1988-1992-es időszakban megvalósított finanszírozási gyakorlat azt mutatja, hogy a költségvetési fegyelem eredeti értelmezése a közösségi politikák meghatározó finanszírozásának igényét elfogadja, viszont azon túlmenő, ellenőrizetlen felhasználást nem enged meg. Ez a közösségi politikák és a költségvetés kapcsolatában fontos muníciót ad számunkra hipotézisünk bizonyítására.

5.4 A Delors II. költségvetési csomag

A Delors II. csomag tárgyalása során a Bizottság elsődleges célja ismét a kiadási főösszeg megemelése volt. A terv második fő célja az volt, hogy a többletforrásoknak több mint felét a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésére fordítsák a strukturális alapokon - illetve majd a Kohéziós Alapon is - keresztül. A harmadik cél a saját források rendszerének további reformja volt.

3. Táblázat

A Delors II. terv költségvetési javaslata, millió ECU, 1992-es áron

FEJEZET/ÉV	1993	1994	1995	1995	1996	1997	1999
1. EMOGA Garancia Részleg	35230	35095	35722	36364	37023	37697	38389
2. Strukturális támogatások							
- Kohéziós Alap	1500	1750	2000	2250	2500	2550	2600
- Strukturális alapok	19777	20135	21480	22740	24026	25690	27400
3. Belső politikák	3940	4084	4323	4520	4710	4910	5100
4. Külső akciók	3950	4000	4280	4560	4830	5189	5600
5. Igazgatás	3280	3380	3580	3690	3800	3850	3900
6. Tartalékalapok	1500	1500	1100	1100	1100	1100	1100
- Monetáris Tartalék	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
- Külső akciók	200	200	300	300	300	300	300
- Gyorssegély	300	300	300	300	300	300	300
Összes kötelezettségvállalási előirányzat	69177	69944	72485	75224	77989	80977	84089
Összes kifizetési előirányzat	65908	67036	69150	71290	74491	77249	80114
Kifizetési előirányzat (% GNP)	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26

Forrás: Interinstitutional Agreement, OJ C 331, 1993. november 22.

Az Unió Szerződés ratifikálása idején fölmerült dán és francia belpolitikai gondok megnehezítették az érdemi költségvetési vitát az 1992. júniusi lisszaboni európai csúcson. Így a vita és a döntés az 1992. december 12-13-i edinburghi csúcsra maradt. A Bizottság terve egyes tagállamok és különösen a 1992. második felében soros elnöki posztot betöltő britek számára elfogadhatatlan volt. London - nem meglepő módon - kevésbé ambiciózus reformtervet javasolt, melynek a Delors II. csomag német és francia ellenzése komoly hátszelet adott. Az edinburghi csúcson kompromisszum született. Elhatározták a közösségi költségvetés főösszegének növelését, de az eredeti és módosított bizottsági javaslatnál alacsonyabb mértékben. A tagállamok megállapodtak, hogy a saját forrásoknak éves plafonját az 1993-94-es közösségi GNP 1,2%-áról 1995-re 1,21%-ra, 1997-re 1,24%-ra, 1999-re pedig 1,27%-ra növelik [European Commission, 2000a, p. 14].

A költségvetési fegyelemről csak késve, 1994-ben született megállapodás,⁴⁶ egy évvel az intézményközi megállapodás után. Az 1993. évi intézményközi megállapodás és a költségvetési fegyelemről hozott határozat alapvetően az 1988. évi döntések nyomán haladt. A kiadások szerkezetén kisebb módosulás történt, az alábbi fejezeteket hozva létre:

- EMOGA Garancia Részleg,
- strukturális támogatások, a strukturális alapok mellett megjelenik a Kohéziós Alap,
- belső politikák, mint kutatás-fejlesztés, közlekedés, energia,
- külső politikák, a mediterrán programok mellett megjelenik a Phare program,
- igazgatási kiadások,
- tartalékok.⁴⁷

A költségvetési fegyelem 1988. évi szellemében megállapított új kiadási felső határ által lehetővé tett új források túlnyomó része a strukturális alapokba került, miközben változatlanul hagyták a mezőgazdaságra 1988-ban megállapított növekedési korlátozást.

A strukturális alapok és a Kohéziós Alap forrásait az 1993-as 19,7 milliárdról 1999-re 27,4 milliárd ECU-re emelték.⁴⁸ A Római Szerződés új 130a cikkének (konszolidált EK Szerződés 158. cikkének) szellemében az állam- és kormányfők megállapodtak a strukturális politika támogatásainak a Közösség legfejletlenebb régióira történő koncentrálásáról. A regionális politika 1. sz. célkitűzésének, a közösségi átlag 75%-ánál kevesebb egy főre eső GDP-vel rendelkező régiók számára nyújtott támogatás megvalósítására 1993-ban 12,3 milliárd ECU-t, majd 1999-ben 19,3 milliárd ECU-t bocsátottak rendelkezésre, ami a strukturális alapok teljes összegének 67,4%-át tette ki. A Kohéziós Alapból részesedő négy tagállam számára a fenti összeg az első célkitűzés szerinti kifizetések megduplázódását tette lehetővé. Az újonnan létrehozott Kohéziós Alap 1993 és 1999 között összesen 15,1 milliárd ECU-t kapott, oly módon, hogy forrásai az 1992-es 1,5 milliárd ECU-ról 1999-re évi 2,6 milliárd ECU-re nőttek.

A saját források rendszerének reformja a Delors II. csomag részeként a költségvetési befizetések és a tagállami fizetőképesség arányosítását célozta. A Bizottság ezt az áfa alap 55%-os GNP-arányos plafonja a helyett a GNP 50%-ára csökkentésével javasolta elérni, a

⁴⁶ L. a 94/729/EK határozatot (OJ L 293, 1994)

⁴⁷ Megjegyezzük, hogy az 1995. évi kibővítéssel az új tagállamok számára fizetendő átmeneti költségvetési kompenzáció kiadásainak megjelenítésére létrehoztak 1995-től egy 7. fejezetet is.

⁴⁸ 1992-es árakon.

negyedik GNP-alapú forrás arányos növelésével. A létrejött megállapodás szerint a közösségi bruttó nemzeti jövedelem átlagának 90%-át el nem érő tagállamok esetében az 50%-os felső határt 1995-től, a többi tagállam esetében pedig 1995 és 1999 között fokozatosan csökkentve 1999-től alkalmazták. Az 1994. évi megállapodás megerősítette az intézményesített brit visszatérítést; továbbá felkérte a Bizottságot egy új, adóalapú saját forrás bevezetése lehetőségének megvizsgálására [Gormley, *et al.*, 1998, p. 362].

A Delors II csomag létrehozása jelentős alkufolyamatok időszaka volt, a konvergencia kritériumok ellentételezésére létrejött a Kohéziós Alap. Mindez jól követhető a költségvetés alakulásában is. A Delors II csomag az integráció-politikai alkuk mellett is nagyban követte az első intézkedéscsomag céljait. Továbbra is jellemző volt, hogy a közösségi politikák meghatározó módon hatottak ki a költségvetési kötelezettségvállalásokra, alapvetően változatlan maradt a költségvetési fegyelem elvének értelmezése. Ezzel az első két pénzügyi perspektíva ugyanannak az időszaknak a két tervezési periódusát jelentette, megerősítve azt a feltételezésünket, hogy a közösségi politikák alakulása nagyban meghatározta a közösségi költségvetés szerkezetét és nagyságát.

A Delors I, és különösen a Delors II csomag időszakának jelentősége a kohéziós politika újraelosztó tevékenységének kiteljesedésében is kereshető [Bécsy-Fenyőváry, 2001, pp. 602-607] Nem megkérdőjelezve a kohéziós politika jelentős újraelosztó szerepét, úgy véljük, az első két pénzügyi perspektívának egy kétségtől fontos, de alapvetően csupán részjelensége volt az újraelosztó funkció növekedése. A regionális felzárkózást szolgáló programok a kohéziós közösségi politikát valósítják meg, vagyis finanszírozásuk ugyanazt az összefüggést, a közösségi politikák meghatározó szerepét erősíti.

6. A közösségi politikák fejlődése és a költségvetés kötelezettségvállalásai

A vizsgált pénzügyi perspektívák időszakai a kezdetektől olyan közösségi politikák fejlődésével jártak együtt, amelyek jelentős makro- és mikrogazdasági kihatásokkal jártak, befolyásolták a tagállamok gazdaságpolitikai eszköztár választását; a közösségi költségvetés vonatkozásában pedig esetenként jelentős finanszírozási igényt jelentettek.

A közösségi politikák fejlődését és a regionális gazdasági integráció magasabb integrációs fokozatba érkezését 1988 és 1999 között alapvetően az alábbiak jellemezték, illetőleg határozták meg [Iván, 2003a, pp. 50-51]:

- az egységes belső piac kiépítése;
- a regionális politika kiteljesedése, illetve a közösségi szolidaritás keretében
- az ibériai kibővítésnek a kohéziós politikára gyakorolt hatása;
- a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása;
- a mezőgazdasági politika reformjának napirenden tartása;
- az európai gazdaság hatékonyságát és versenyképességét javítani hivatott kutatás-fejlesztési programok finanszírozása; valamint
- a közlekedési infrastruktúra fejlesztése.

A következőkben megvizsgáljuk, hogy a fenti meghatározó közösségi politikák szolgálatában állott-e az első két finanszírozási perspektíva; vajon a közös költségvetés a Római Szerződésben foglalt célok megvalósítása érdekében fejlődött-e, avagy a költségvetés önmozgása határozta meg a közös politikákat.

6.1 Az egységes belső piac

Az 1986. évi Egységes Európai Okmány 1992-ig meghatározta az egységes belső piachoz kapcsolódó közösségi jogfejlődést. A belső piaci korlátok lebontásának időszaka gyakorlatilag egybeesik az első pénzügyi perspektíva időszakával.

1968-ra megvalósult a gazdasági integráció első szakasza, a vámunió, majd a közös piac formájában. Megszűntek a belső vámok, a közös kereskedelempolitika keretei között külső

vámokat hoztak létre, megszüntették a mennyiségi korlátozásokat és korlátozták a kereskedelmi monopóliumokat (az antitröszt szabályok megalkotásával), megtették az első lépéseket a nemzeti szubvenciók leépítése, illetőleg egységesítése felé, kísérletet tettek a valutaárfolyamok stabilizálására, szabadabbá tették a munkaerő és a működőtőke áramlását. A belső piac irányában tett fontos lépésként 1979-ben bevezették a nem harmonizált területeken a kölcsönös elismerés elvét [Palánkai, 2001, pp. 82-85].

Az Egységes Európai Okmány közvetlen előfutára a Lord Cockfield és Jacques Delors nevéhez fűződő Fehér Könyv 1985. évi kidolgozása volt. A Fehér Könyv 300 konkrét irányelv javaslatot tartalmazott az egységes belső piac létrehozása céljából [European Commission, 1985]. Az Egységes Európai Okmány fő célkitűzése az egységes belső piac megteremtése volt 1992. december 31-ig, úgymint: a négy alapszabadság előtti akadályok végleges lebontása, jogszabály harmonizációs menetrend elfogadása, az állami megrendelések piacának integrálása, a minősített többségi szavazás bevezetése a belső piaci jogalkotásban, a társadalmi és gazdasági kohézió fogalmának bevezetése.

A belső piac alapvető szabadságjogai közül az áruk esetében vámjellegű vagy mennyiségi korlátozások már nem, de műszaki, termék-megfelelőségi, szabványosítási korlátok lebontása még napirenden szerepelt. A szolgáltatások szabadságát illetően a határon átnyúló szolgáltatások felszabadításának első lépése jelentette a belső piac kiteljesítésének feladatát, különös tekintettel a pénzügyi szolgáltatásokra.

A személyek szabad mozgása terén 1968-tól biztosított volt a munkaerő szabad mozgása. Ugyanakkor olyan, a személyek szabad áttelepülését, foglalkoztatását elősegítő szabályozások, mint a diplomák és szakképesítések elismerése,⁴⁹ illetőleg a szociális rendszerek koordinációja, vagy az európai állampolgársághoz kapcsolódó jogok biztosítása a Delors I. és II. csomag időszakára esnek.

A tőkemozgás vonatkozásában 1994-ig, a rövidlejáratú műveletek felszabadításával gyakorlatilag megvalósult az egységes belső piac. Kivételeket csupán harmadik országok vonatkozásában lehetett fenntartani.

⁴⁹ Az egyes ágazati elismerések rendszere 1977-től indult, az általános elismerési rendszer első irányelvei 1989-ben jelentek meg.

A belső piaci szabadságjogok biztosítása alapvetően gazdaságpolitikai indíttatású jogharmonizációs feladatot jelentett a tagállamok számára. Ennek közvetlen költségei nem, vagy alig jelentek meg a közösségi költségvetésben. A közös költségvetés hozzávetőleg 6%-át kitevő költségek között egyebek mellett a belső piaci monitoring tevékenység, a szabványosítás, a termékbiztonság, a fogyasztóvédelem, a statisztikai adatgyűjtés, az ipari modernizáció belső piaci kérdései, a transz-európai hálózatok fejlesztéséhez nyújtható támogatás⁵⁰ szerepel.

Mindazonáltal a belső piac kiteljesedése olyan alapvető feltételt jelentett, amely nélkül a közösségi politikák megvalósítását számtalan korlát nehezítené. Ezért - minimális közvetlen közösségi költségvetési hatása ellenére - alapvető fontosságot tulajdonítunk annak, hogy a közösségi politikák meghatározó fejlődési időszakát részben megelőzi, részben azzal egybeesik a belső piaci szabályok egységesítése.⁵¹

6.2 A regionális politika kiteljesedése

A közösségi költségvetés szempontjából az Egységes Európai Okmány különösen a regionális politika terén hozott jelentős változásokat. Az Egységes Európai Okmány előtt a Római Szerződés által éltre hívott Európai Szociális Alap (ESZA), az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) orientációs támogatása, továbbá az 1975-től működő Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) szolgálta a regionális fejlesztés céljait, különös tekintettel az elmaradott régiók strukturális felzárkóztatási feladataira.

⁵⁰ Az ún. *TEN guidelines* keretében, a pénzügyi perspektíva 5. fejezete alatt a közösségi költségvetésből nyújtható vissza nem térítendő támogatás nem összetévesztendő a Kohéziós Alap által (a 2. fejezet alatt) nyújtott támogatással.

⁵¹ Ugyan 1992-től szokás beszélni az egységes belső piacról, rá kell azonban mutatni arra, hogy még 2004-ben is olyan feladatok álltak az egységes belső piac megteremtése előtt, mint a

- a közösségi szabadságjogok létrehozása,
- a számítógépi programokhoz kapcsolódó szabadalmaztatás,
- a vállalatfelvásárlási irányelv elfogadása,
- a fúzió kontrol rendelet megalkotása,
- a közbeszerzési rendszer átalakítása,
- a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot tiltó irányelv,
- a vegyipari csomag,
- a gyógyszeripari jogszabályok,
- a szolgáltatások egységes belső piacának megteremtése, stb.

Az Egységes Európai Okmány emelte a regionális politikát az elsődleges közösségi joganyagba, beillesztve a Római Szerződés rendelkezései közé a „Gazdasági és társadalmi kohéziót”.⁵² Az új rendelkezések nem csupán újra meghatározták a közösségi regionális és strukturális politikát, hanem előirányozták a célok elérését szolgáló strukturális alapok reformját is. A reform lefektette a regionális politika négy alapelvét,⁵³ illetőleg a koncentráció alapelveinek keretében a regionális politika célkitűzéseit. 1988-ban öt célkitűzést határoztak meg, amelyek az 1995. évi kibővítést követően bővültek hatra.⁵⁴ Az 1999. évi reform a 2000–2006-os időszakra a koncentráció magasabb fokát célozta meg, és háromra szűkítette a célkitűzések körét (l. még az Agenda 2000 költségvetési vitájánál).

Az Egységes Európai Okmány felismerte azt, hogy jelentős gazdasági fejlettségbeli különbségek aligha elfogadhatók az integráció mélyítése felé haladó Közösségben. Az Egységes Okmányban a belső piaci célokkal párhuzamosan szerepel a társadalmi és gazdasági kohézió erősítésének célkitűzése. A Maastrichti Szerződés is ezt a megközelítést követi, amennyiben különös figyelmet szentel az egységes piac előnyeinek kihasználásához szükséges transz-európai hálózatok kiépítésére [Kengyel, 2002a, p. 9].

Az Egységes Európai Okmány által bevezetett terminológia, a gazdasági és társadalmi kohézió a közösségi költségvetés alakulására is jelentős kihatással volt 1994-től. Ezért érdemes röviden különbséget tenni a regionális politika gyűjtőfogalma alatt használatos kifejezések között.

Értelmezésünk szerint a gazdasági és társadalmi kohéziós politika fogalma fejlesztési célkitűzések, felzárkóztatási intézkedések és eljárások összességét jelenti. Egy adott társadalmi-gazdasági közösség gazdasági, társadalmi vagy földrajzi szempontok alapján beazonosítható egységeinek olyan összehangolt fejlesztését jelenti, amelynek során a fő célkitűzés a közösség egészének fejlődése.

⁵² A konszolidált EK Szerződésben: Harmadik Rész, XVII. cím.

⁵³ A ma is használatos alapelvek a koncentráció, a partnerség, a programozás és az adicionalitás.

⁵⁴ A hat célkitűzés a következő volt: 1. célkitűzés: a közösségi átlag 75%-át el nem érő régiók támogatása; 2. célkitűzés: hanyatló ipari régiók támogatása; 3. célkitűzés: a tartós munkanélküliség elleni küzdelem, a fiatalok foglalkoztatása, továbbá a nők és férfiak egyenlő munkavállalási esélyeinek biztosítása; 4. célkitűzés: a munkavállalóknak a gazdasági változásokhoz való alkalmazkodási képességének elősegítése; 5. a közös mezőgazdasági politika reformja (a/ szerkezetátalakítás; b/ vidékfejlesztés); 6. célkitűzés: az alacsony népsűrűségű területek fejlesztése (ahol a népsűrűség nem éri el a 8 fő/km²-et).

Ezzel szemben a strukturális politika olyan intézkedések és eljárások összessége, amelyek adott gazdasági vagy társadalmi szerkezeti hiányosságok, lemaradások felszámolását, illetve csökkentését célozzák. Az unióban a strukturális politika megvalósításának tipikus szintjét a régiók jelentik; a strukturális politika a regionális politika kiszolgálója.

A regionális politikán pedig azoknak a céloknak, intézkedéseknek és eljárásoknak összességét értjük, amelyek egy adott földrajzi, igazgatási vagy statisztikai-tervezési egységnek más ilyen egységekhez vagy az adott egységet magában foglaló társadalmi-gazdasági közösséghez képest fennálló, számszerűsíthető gazdasági jellemzők alapján kimutatható tartós elmaradottságának csökkentésére vagy megszüntetésére irányulnak [Iván-Katona 2001, pp. 51-52].

Költségvetési szempontból az Európai regionális Fejlesztési Alap (ERFA) megerősítése érdemel figyelmet. Az ERFA már 1988 előtt a Közösség regionális politikájának legfontosabb pénzügyi eszközét jelentette. Az alap a közösségi költségvetés részeként a tagállamok befizetéseinek újraelosztását valósította meg, a regionális fejlesztés szempontjainak figyelembevételével. Az Egységes Európai Okmány elfogadása előtt azonban két komoly korlát akadályozta meg a tényleges közösségi szintű regionális politika kialakulását. Egyrészt az ERFA-t eredetileg alacsony költségvetése nem tette alkalmassá arra, hogy igazán komoly hatással bíró tevékenységet fejtsen ki (1975-ben az ERFA 1,3 milliárd ECU-vel, az akkor közösségi költségvetés 4,8%-ával gazdálkodott). Másrészt kvótarendszer alapján előre meghatározták, hogy az egyes tagállamok milyen arányban részesednek az ERFA támogatásaiból. 1984-ben történtek az Egységes Európai Okmány előtti érdemi változtatások: a korábbi kvótarendszeren lazítva a tagállamok rögzített részesedése helyette minden tagállamnál a részesedés maximális és minimális mértékét határozták meg.

Az ERFA forrásait az 1988-as reform jelentősen megemelte, az 1994-1999-es időszakban a teljes költségvetés közel 17%-át érte le. Azzal, hogy az ERFA relatív súlya közel négyszeresére nőtt, meghatározó szerepet kapott a regionális politika célkitűzéseinek megvalósításában. Az alap a regionális politika legfontosabb célkitűzéseinek finanszírozásában részt vállalva⁵⁵ a regionális politika forrásainak közel két-harmadával rendelkezett.

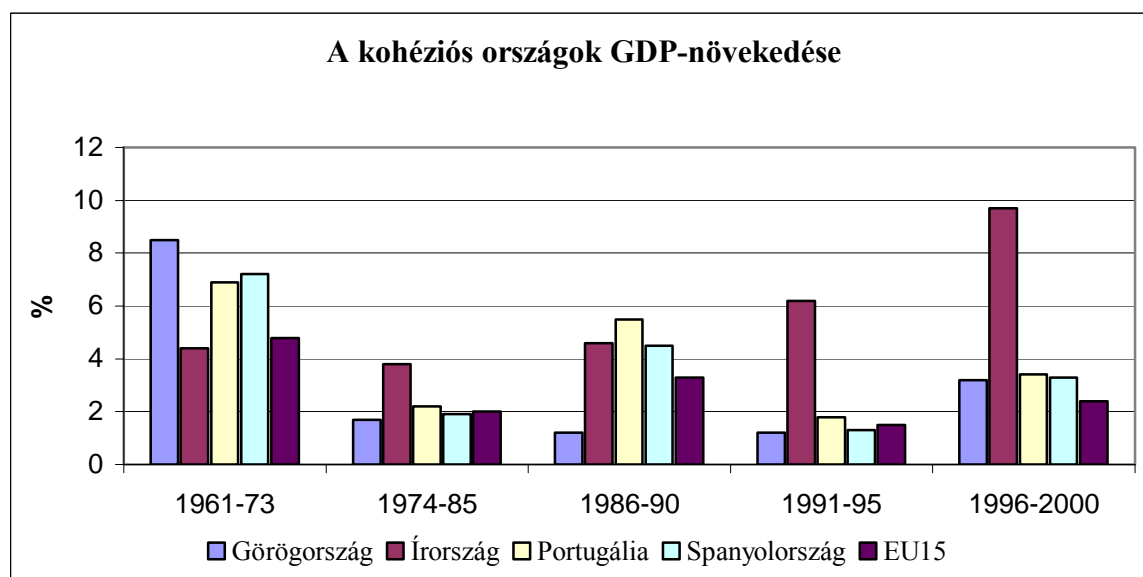
⁵⁵ A 3., 4. és 5a célkitűzés kivételével.

6.3 Az ibériai kibővítés hatása a kohéziós politikára

Az Egységes Okmányt megelőző, már hivatkozott Fehér Könyv kidolgozása a spanyol és a portugál csatlakozás idején kezdődött. A nem sokkal korábban csatlakozott Görögország integrálása is ösztönzőleg hatott a belső piaci keretfeltételek továbbfejlesztéséhez. Az új tagállamok számára nagy kihívást jelentett a közösségi átlagos fejlettséghez való felzárkózás igénye, illetve a belső piaci követelményeknek való megfelelés szükségessége.

A Közösség 1981-86 közötti kibővülésével markáns centrum-periféria jelenség lett az egységesülő piac sajátossága, ami alapvetően új helyzetet teremtett. A gazdasági felzárkózás, a strukturális hátrányok csökkentésének kihívása és majd a belső piac szabályainak alkalmazása jelentős közösségi támogatások mellett volt csak felgyorsítható a három új tagállam, illetve Írország és Dél-Olaszország vonatkozásában. Ezt a strukturális alapok 1988. évi reformja biztosította - amint arra fentebb utaltunk -, új célkitűzések támogatását tette lehetővé a koncentráció elvének alkalmazása keretében.

Az ibériai kibővítésnek a kohéziós politikára gyakorolt kihívása a kohéziós politika megerősödésével járt, aminek eredménye a négy legszegényebb tagállam vonatkozásában kézzelfogható volt. Ez leginkább a vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó GDP növekedésében mutatkozott meg. 1960-ban Portugália a Közösség átlagához képest 40%-on állt, Görögország 43%-on, Spanyolország 57%-on, Írország 61%-on. 2000-re a tizenötök átlagához képest Portugália egy főre jutó jövedelme 74%-ot, Görögországé 69%-ot, Spanyolországé 81%-ot, Írországa 119%-ot ért el. Vagyis egyértelmű konvergencia mutatható ki a periféria és az unió átlagos fejlettségi szintje között, amit az - ugyan nem minden időszakban egyenletes - GDP növekedés alátámaszt [Kengyel, 2002a, p. 17].



Forrás: Kengyel, 2002, p. 19.

A társadalmi és gazdasági kohézió tovább erősödött az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződéssel. Az Unió Szerződés aláírásához szükséges alku (l. alább) keretében a legszegényebb tagállamok ígéretet kaptak egy kifejezetten rájuk szabott pénzügyi alap létrehozására, amely a közösségi átlag GNP 90%-át el nem érő országok esetében a Közösségen belüli gazdasági és társadalmi különbségek mérséklését tűzi ki célul. A létrehozott Kohéziós Alap - a szegényebb tagállamoknak igen jelentős beruházási feladatokat teremtő - környezetvédelmi, illetve közlekedési infrastruktúra-fejlesztésekhez segítséget nyújtó új pénzügyi eszközként kezdte meg működését.

6.4 A Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása

Maastrichthoz kötődik a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) megvalósításának terve is, amely a megszabott feltételek tükrében a periféria országai számára az előző évtized belső piaci harmonizációjánál is nagyobb, alapvetően makrogazdasági teljesítőképességhez kötött feladat elvégzését jelentette.

Az egységes valuta bevezetésének gondolatát egyrészt a gazdasági integráció következő fokának elérése, másrészt a világgazdasági versenyben való helytálláshoz szükségesnek

vélt stabil fizetőeszköz létrehozása, harmadrészt a belső piacon a tagállamok közötti versenyt torzító árfolyam-politikai lépések kiiktatása ösztönözte. A közös valuta bevezetésének kritériumait⁵⁶ alapvetően a stabil valutát elsőrendű fontosságúnak tartó Németország és Franciaország érdekei szerint határozták meg. A maastrichti kritériumok közül különösen az államháztartási hiányra és az inflációra vonatkozó előírások érintették érzékenyen a periféria országait.

A konvergencia kritériumoknak a szegényebb országok részéről történő elfogadásának feltétele volt az új támogatási forma, a Kohéziós Alap létrehozása. A közösségi politikák maastrichti fejlődése nem csupán az integráció mélyítése révén valósult tehát meg, hanem olyan alku keretei között is, amelyben a szegényebb tagországok új támogatási forma létrehozásához kötötték a GMU tervének elfogadását. Ennek az alkunak az eredménye tükröződik a második Delors csomagban, a pénzügyi perspektíva 2. fejezetében megjelenő új tételben, a Kohéziós Alap támogatásában.

A Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása két szempontból volt jelentős kihatással a közösségi költségvetés fejlődésére: egyrészt alku tárgyává tette a közösségi fejlesztési támogatásokat, másrészt általánosan elfogadottá kényszerítette a költségvetési fegyelem elvét. Előbbi a Kohéziós Alap létrehozásában öltött testet, utóbbi a kiadások stabilitásának 1998-1999-i évi vitájában határozta meg a nettó befizetők pozícióját.

6.5 Az 1992. évi mezőgazdasági reform

Az első Delors csomag végére esik az 1992. évi mezőgazdasági reform, a közvetlen kifizetések rendszerének nevesítésével (és a már korábban folyósított támogatások jelentős megemelésével). Az 1992-es reform fő célkitűzését a jövedelempolitika és az árpolitika különválasztása jelentette. Ez együtt járt az intervenciós árak csökkentésével, és a mezőgazdasági termelők kompenzálásával, a közvetlen kifizetések révén. A világpiaci árakhoz közelítő csökkentett árak miatt ugyanis szükség volt a termelők jövedelmének szinten tartására, stabilizálására, amit a kompenzációs kifizetések jelentettek. A reform alapvetően a gabona, az olajos magvak, a fehérjenövények és a dohány termesztését

⁵⁶ A konvergencia kritériumok a túlzott költségvetési hiány elkerülésére (a GDP 3%-át meg nem haladó államháztartási hiány és a GDP 60%-át meg nem haladó, vagy tartósan csökkenő államadósság), az árstabilitásra, a hosszú távú kamatok stabilitására és az árfolyam-stabilitására terjednek ki.

érintette; illetve a tejtermelésre, a vágómarha- és vágójuhtenyésztésre volt közvetlen kihatással [Halmai, 2001, pp. 323-326].

A reform számos további elemet tartalmazott, költségvetési szempontból azonban legnagyobb kihatással az árcsökkentések (főleg a gabonapiaci rendtartás vonatkozásában), és a párhuzamosan bevezetett közvetlen kifizetések jártak. Az árcsökkentésekkel a költségvetési kiadások ugyan számottevően csökkentek, azonban ezt a hatást majdnem teljes egészében ellensúlyozta a gazdáknak közvetlenül kifizetett kompenzációk összege. Ez utóbbival a közösségi költségvetés máig is egyik legvitatottabb új kiadási tétele jött létre, amely az elmúlt évtized során már eredeti céljától elvonatkoztatott önálló életre kelt, sokmilliárdos közösségi kiadásként biztosítva egy sajátos, és ma már természetesnek vett termelői jövedelemforrást.

Az 1992. évi mezőgazdasági reform költségvetési szempontból tehát meglehetősen ellentmondásosra sikeredett: miközben a gabonapiaci árcsökkentések tényleges megtakarítást jelentettek a közös költségvetésnek, addig a közvetlen kifizetések bevezetése egy olyan kiadási tételt hozott létre, amely alapvetően semlegesítette a piaci alapú kifizetéseken elért megtakarításokat.

6.6 Kutatás és fejlesztés

A Községek kutatási-fejlesztési programjait 1983-ig a szétaprózottság, összehangolatlanság és kismértékű költségvetési támogatás jellemezte. A K+F keretprogramok 1984. évi bevezetése ezt az állapotot volt hivatott megszüntetni. Az első keretprogram az 1984-1987 közötti időszakot fedte le, a jelenlegi (a hatodik) 2002-ben kezdődött és 2006-ig tart.⁵⁷

A közösségi kutatási és technológiafejlesztési tevékenységre - a regionális politikához hasonlóan - az Egységes Európai Okmány megújító hatással volt, azt az elsődleges joganyag részévé emelte. A Község ennek alapján kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs programokat hajthat végre, elősegítve az ipar, a kutatóközpontok és a felsőoktatás együttműködését. Lehetőség nyílik továbbá harmadik országokkal és

⁵⁷ A keretprogramok rendre: Első: 1984-1987, Második: 1987-1991, Harmadik: 1990-1994, Negyedik: 1994-1998, Ötödik: 1998-2002, Hatodik: 2002-2006.

nemzetközi szervezetekkel folytatandó kutatás-fejlesztési együttműködésre; illetőleg kutatói mobilitás és képzés támogatására [Mezei, 2001, pp. 411-421].

A keretprogramok által finanszírozott területek igen sokrétűvé váltak. Ezért az ötödik keretprogramtól kezdve a támogatandó területeket tematikus programokra osztották, azon belül pedig a kiemelt támogatandó tevékenységeket „kulcsakciónak” nevezték el.⁵⁸

A kutatás-fejlesztésre fordított összegek a hat keretprogram alatt folyamatosan növekedtek. Az első négyéves program 1984-1987 között még összesen 3,7 milliárd ECU-val gazdálkodott, míg a hatodik program öt éve alatt már több mint 17 milliárd euróval. Az egyes keretprogramok költségvetése 4-17% közötti növekedési ütemet mutatott. A K+F támogatások a 2000. évi közösségi költségvetésnek 3,5%-át érték el.

6.7 A transz-európai közlekedési hálózat fejlesztése

A közös költségvetés fejlődésére hatással volt a közlekedési politika keretei között kidolgozott transz-európai közlekedési hálózatok (*Trans-European Networks, TEN*) fejlesztésének elindítása.⁵⁹ Ezzel ugyan nem jött létre önálló költségvetési fejezet, a TEN közlekedési projektjeit azonban jelentős mértékben társfinanszírozza a Kohéziós Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap a pénzügyi perspektíva 2. fejezete alatt.

A transz-európai közlekedési hálózatokhoz további támogatást nyújt a közös költségvetés a belső politikák fejezete alatt. Ez a katalizátor jellegű, közvetlen finanszírozási hozzájárulás a projektek elismerhető költségeinek 10%-át érheti el, illetve 2004-től egyes határon átnyúló projektek esetén annak 20%-át.⁶⁰

A transz-európai közlekedési hálózatok projektjei az 1990-es évtized második felétől kiemelt közlekedési infrastruktúra-fejlesztési célkitűzéseket jelentenek, amelyekhez a

⁵⁸ Az ötödik keretprogram négy tematikus programot és 21 kulcsakciót tartalmazott.

⁵⁹ A transzeurópai hálózatok (TEN) 14 közlekedési projektjét az 1994. évi esseni csúcstalálkozó azonosította be. A kibővített unió közlekedési TEN hálózatának prioritásaira az ún. Van Miert csoport jelentése alapján 2003 júliusában tett javaslatot az Európai Bizottság, amelyet a Tanács 2003. december 5-i ülésén hagyott jóvá.

⁶⁰ A határon átnyúló szakaszok esetében 20%-ra emelt finanszírozási hozzájárulásról a Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsa (ECOFIN) 2003. december 5-i ülésén döntött.

közösségi költségvetés és az Európai Beruházási Bank 1993-1998 között 21 milliárd ECU finanszírozást nyújtott.⁶¹

6.8 A kötelezettségvállalások változása az I. és a II. Delors csomag alatt

A Delors I. és II. csomag össz-kötelezettségvállalási előirányzatai megszakítás nélkül és tartósan növekedtek. Ennek oka a mezőgazdasági kiadások stagnálása mellett a strukturális támogatások növekedése (az ERFA költségvetésének többszöröződése és a Kohéziós Alap létrejötte nyomán), továbbá a K+F kiadások és a belső piaci kötelezettségvállalások emelkedése, illetőleg a transz-európai közlekedési hálózatok társfinanszírozásának megjelenése. A közösségi költségvetés összes kötelezettségvállalási előirányzata a Delors I. csomag alatt 45.303 millió ECU-ról 52.800 millió ECU-re emelkedett (ez 16,5%-os növekedést jelentett reálértéken). A Delors II. terv időszaka alatt az összes kötelezettségvállalási előirányzat 69.177 millió ECU-ról 84.089 millió ECU-re nőtt (ez 21,6%-os növekedésnek felel meg).⁶² Ebben szerepet játszott a Közösség 1995. évi kibővítése is, ugyan minimális mértékben, minthogy az 1995-ben csatlakozott három tagállam a közös költségvetésből kismértékben részesedtek (1999-ben összesen 3,3 milliárd euróval) [European Commission, 2000b]. A kibővítés hatásait kiszűrve a Delors II csomag alatt a közös költségvetés 17%-kal növekedett.

A két Delors csomag időszaka alatt a költségvetés két legfontosabb kötelezettségvállalási előirányzata, a mezőgazdasági és a strukturális támogatások fejezete (1. és 2. fejezet) alá tartozó kiadások követték a legplasztikusabban a közös politikák változásait.

A mezőgazdasági kötelezettségvállalási előirányzatok az 1988. évi 27.500 millió ECU-ról 1992-re csupán 29.600 millió ECU-re nőttek (1988-as árakon), ami reálértéken a mezőgazdasági kiadások csökkenését jelentette, összhangban az 1988-as brüsszeli csúcs döntésével. Az 1992. évi felemás reform eredményeképpen a mezőgazdasági kötelezettségvállalási előirányzatok a második pénzügyi perspektíva alatt is inkább csak

⁶¹ Az Európai Beruházási Bank 8,2 milliárdot, az ERFA 4,4 milliárdot, a Kohéziós Alap 6,8 milliárdot, a közösségi költségvetés 1,1 milliárdot és az Európai Befektetési Alap 0,6 milliárdot fordított a transzeurópai közlekedési hálózatok társfinanszírozására.

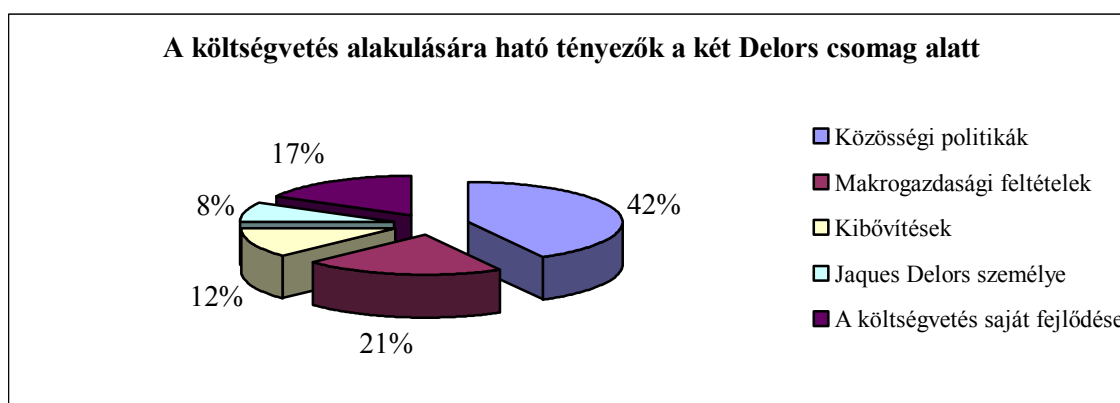
⁶² Megjegyezzük, hogy a Közösség tényleges kiadásai eltértek (alatta maradtak) a pénzügyi perspektíva keretszámaitól. Itt mégis az intézményközi megállapodások számait használjuk, minthogy az elemzés nem a költségvetés végrehajtására, hanem annak fejlődésére irányul.

nominális mértékben nőttek, az 1992. évi 35.230 millió ECU-ról 1999-re 38.389 millióra emelkedtek (1992-es árakon).

A második legjelentősebb tétel, a strukturális támogatások fejezete esetében ugyanakkor a kötelezettségvállalási előirányzatok igen jelentős mértékben növekedtek: az 1988. évi 7.790 millió ECU-ról 1992-re 13.450 millió ECU-re nőttek (1988-as árakon); az 1992. évi 21.277 millió ECU-ról pedig 1999-re elérték a 30.000 millió ECU-t (1992-es árakon).

A megkérdezett tagállami szakértők, diplomaták illetve az Európai Bizottság munkatársai úgy vélték, hogy a két Delors csomag alatt összefüggés mutatható ki a közösségi politikák fejlődése és a költségvetés kötelezettségvállalásainak alakulása között. A költségvetés alakulására hatással lévő további tényezők közül kiemelték még a többéves átlagban kedvező makrogazdasági feltételeket, a kibővítések költségvetési vonzatát, valamint magának a Bizottság volt elnökének, Jacques Delors személyének politikaformáló hatását.

Voltak olyan vélekedések is, amelyek szerint a költségvetésnek saját fejlődési pályája van, amelynek dinamikus szakasza egybeesett 1988-1999 között az integráció előrehaladásával, a közösségi politikák fejlődésével. Ezt a véleményt nehezen osztjuk, a költségvetés saját fejlődési pályáját nem sikerült a válaszadóknak egyértelműen definiálniuk. Az a benyomás alakult ki, hogy a költségvetés „saját fejlődési pályája” leginkább a költségvetési befizetéseket meghatározó tagállamok magatartására visszavezethető jelenséggént értékelhető. A válaszokból az alábbi ábra szerinti kép alakult ki.



Forrás: 2002. márciusa és 2004. októbere között lefolytatott interjúk

Összességében megállapítható, hogy az első két finanszírozási perspektíva időszaka alatt a kötelezettségvállalási előirányzatok növekedése alapvetően a közösségi politikák fejlődésével párhuzamosan haladt, a politikák fejlődése meghatározta a közösségi költségvetés kereteit.

A közösségi politikák által meghatározott fejlődés nem jelentette minden esetben a kiadások töretlen növekedését. Míg a kohéziós politika esetében az ír, a görög, a spanyol és portugál felzárkóztatás érdekében megkétszereződött a kiadások nagysága, addig az agrárkiadások esetében 1988-ban a nemzeti jövedelem növekedésnél alacsonyabb növekedést engedett meg a költségvetés. Ez magának a közös mezőgazdasági politika felülvizsgálatának részleges eredménye volt - még ha a mezőgazdasági politika reformja messze el is maradt a kívánatos mértéktől.

A költségvetési fegyelem elve egyidős a pénzügyi perspektívák történetével, melynek eredeti célja egyrészt a mezőgazdasági kiadások növekedésének megfékezése volt, másrészt - ami vizsgálódásunk szempontjából különös jelentőséggel bír - a kiadások kiegyensúlyozott, ellenőrzött fejlődését szolgálta, az Egységes Európai Okmányban foglalt egységes belső piaci célok és a gazdasági-társadalmi kohézió megvalósítása érdekében. A költségvetési fegyelem egyúttal a közösségi politikák fejlődését vette alapul a tényleges közös célok megvalósításán túlterjeszkedő kiadásnövekedés elutasításában. Ez utóbbit illetően ugyanakkor csak részleges eredmények születtek a mezőgazdasági kiadások vonatkozásában.

Mind az egységes belső piac, mind a kohéziós politika, a közös mezőgazdasági politika, a Gazdasági és Monetáris Unió, a transz-európai hálózatok és a kutatás-fejlesztés jelentős szerepet játszottak a két Delors időszak alatt a közösségi költségvetés alakulásában. A hatás eredője azonban nem minden közösségi politika esetében mutat ugyanabba az irányba. A közösségi költségvetés „egészséges” fejlődésére közvetlenül hatott a kohéziós politika, a kutatás-fejlesztés, vagy a transz-európai hálózatok előtérbe kerülése. Ezek hatását azért tekintjük „egészségesnek” mert a közösségi politikáknak a költségvetés fejlődésére gyakorolt hatása a Közösség integrációját is előbbre vitte. A Gazdasági és Monetáris Unió is ebbe a csoportba tartozik, azzal az árnyalatnyi különbséggel, hogy hatása inkább közvetett, mint közvetlen.

A közösségi politikák meghatározó szerepét mindazonáltal a mezőgazdasági politika - minden félbemaradt reformja ellenére is - alátámasztja. A Közösségek agrárpolitikája véleményünk szerint az integráció belső piaci szakaszától már nem tekinthető az integráció mélyítése eszközének. Ellentmondásos szerepe a közös költségvetésen, mint transzmissziós mechanizmuson keresztül manifesztálódik. Ez a közösségi politika egyértelműen képes hatással lenni a közös költségvetésre. A közös agrárpolitika ilyen sajátos hatását, amely a közös költségvetést eszközként használja, nem tekintjük „egészségesnek”, nem hasonlíthatjuk például a kohéziós politikának vagy a kutatás-fejlesztésnek a költségvetésre gyakorolt hatásához. A közös mezőgazdasági politika egyfajta sajátos, „perverz” hatással van a költségvetésre: mint közösségi politika jelentős mértékben meghatározza azt, anélkül, hogy az integráció mélyítését szolgálná.

Az első két pénzügyi perspektíva még egy különös tanulsággal szolgál, nevezetesen a Gazdasági és Monetáris Unió létrejöttének sajátos körülményeivel, illetve annak hatásaival. A maastrichti megállapodás a monetáris unió szakaszairól újfajta alkuhelyzetet teremtett. Miközben a közösségi költségvetés mindig is tagállami alkuk tárgya volt, addig itt egy olyan sajátos jelenséggel szembesülünk, miszerint a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása új közösségi támogatáspolitikai eszköz létrejöttével, a Kohéziós Alap megszületésével járt együtt. Vagyis a tagállamok közötti alkuk tárgya nem közvetlenül nettó költségvetési pozíciójuk, hanem egy közös cél, az egységes valuta bevezetése feltételeinek meghatározása lett. Az eredmény egy másik közösségi politikában, a kohéziós politikában jelentkezett. Ezzel, és a költségvetési fegyelem nemzeti értelmezésének az

uniós költségvetésre történő határozott kivetítésével a Gazdasági és Monetáris Unió fontos közvetett hatást gyakorolt a közös költségvetés fejlődésére.

7. Az Agenda 2000: a kiadások stabilizálása

7.1 Az Agenda 2000 jelentősége

Az Európai Bizottság 1997. július 15-én tette közzé Agenda 2000 című előterjesztését [European Commission, 1997a], amely átfogó cselekvési-finanszírozási javaslatcsomag volt, és a következő három fő részből állt:

1. a közösségi politikák reformja, beleértve a közös mezőgazdasági politikát, a kohéziós politikát, a transz-európai hálózatokat, a környezetvédelmet, stb.;
2. a kibővítés kihívásai, úgymint az előcsatlakozási stratégia megerősítése, a kibővítésnek a közösségi politikákra gyakorolt hatása, az Európai Bizottság hivatalos véleménye a tagfelvételi kérelmet beadott országokról, köztük Magyarországról;
3. a 2000-2006-os pénzügyi perspektívára vonatkozó javaslat.

Az 1997. decemberi luxemburgi Európai Tanács ülése az 1997. őszén lefolytatott tagállami és európai parlamenti viták eredményeinek figyelembevételével elfogadta a bizottsági Agenda 2000 csomagot további munkaanyagként. Az Európai Bizottság kidolgozta és 1998. március 18-i ülésén elfogadta a közösségi politikákhoz kapcsolódó rendelet-tervezeteket [European Commission, 1998a]. A tagállamok és az Európai Parlament 1998 és 1999 márciusa között folytatták le a rendelet-tervezetek vitáját.

1998 elején még nem volt egyértelmű, hogy a 2000-től hatályos új pénzügyi kereteket a közös politikákról folyó vita eredményeképpen, vagy a nettó befizetők költségvetési szempontjai alapján határozzák-e majd meg. Ugyanakkor az már az Agenda 2000 javaslat csomag 1997. évi közzétételekor nyilvánvaló volt, hogy a kibővítés kérdésével egybeeső költségvetési vita teljesen újszerű lesz a közösségek történetében. Míg a Delors I. és II. csomag vitájában alapvetően a nagy tagállamok és a Bizottság között folytak a viták, 1997-től látható volt, hogy valamennyi tagállam markáns véleményt fog megfogalmazni a vitában. Abban a vitában, amely már nem csak arról szólt, hogy melyik tagállam milyen mértékben finanszírozza a költségvetést, illetve milyen mértékben részesedik belőle,

hanem arról is, hogy hány tagállam és mikortól rendezi át az unió gazdasági, társadalmi térképét, mennyiben érinti ez az addig elért kiváltságokat, illetve a kibővítésből eredő finanszírozási terheket hogyan osztják majd meg a tagállamok.

A strukturális és kohéziós politika tekintetében a célkitűzések javasolt reformja egyértelműbbnek és elfogadhatóbbnak tűntek, míg az allokációs szempontok és a kohéziós politika támogatásának nagysága több kérdőjelet vetett fel. Ezzel ellentétében a közös agrárpolitika reformja tekintetében nagy volt a bizonytalanság a javasolt változások mélységét illetően.

A költségvetési korlátok jelentőségét, illetőleg a közös politikáknak a költségvetési mozgástér általi meghatározását vetítette előre, hogy igen intenzív vita folyt a pénzügyi perspektíva 1,27%-os plafonja körül, mert a regionális politika kedvezményezett tagállamai államok ennek emelését igényelték a kibővülés finanszírozásához. Ezt a politikai irányvonalat támogatta az Európai Parlament is [European Parliament, 1998]. A legjelentősebb nettó befizetők ugyanakkor az 1,27%-ot hangsúlyozottan saját forrás plafonnak tekintették, a kötelezettségvállalások ennél jelentősen alacsonyabb szintjét szorgalmazva.

7.2 A strukturális és kohéziós politika reformja

A strukturális és kohéziós politika költségvetésére a Bizottság nagyvonalú javaslatot tett: a 2000-2006. években 286 millió ECU-t javasolt, a GNP szint 0,46%-át, a következő bontás szerint: a strukturális alapokra 218 millió ECU-t, a Kohéziós Alapra 21 millió ECU-t, és a kibővítés költségeire 47 millió ECU-t. Mint látni fogjuk, a nettó befizető és a nettó kedvezményezett országok meglehetősen eltérően ítélték meg a bizottsági javaslatokat.

7.2.1 A megújított szabályozási keretek

A korábbi szabályozási rendnek megfelelően (és egyúttal a 2052/88. sz. és a 4253/88 sz. rendelet helyébe lépve; illetve a 2082/93 sz. rendeletet módosítva) egy keretrendeletre tett

javaslatot a Bizottság. (Ez lett később az /EGK/ 1260/1999 sz. tanácsi rendelet.⁶³) Ez a keretrendelet volt hivatott szabályozni a strukturális alapok működésének általános elveit. A rendelet-tervezet meghatározta a regionális politika célkitűzéseit, a strukturális alapoknak a célkitűzések megvalósításában való részvételét, az alapok rendelkezésére álló keretösszeget, a strukturális politika alapelveit; továbbá tervezési, végrehajtási és ellenőrzési eljárásait.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap feladataira és az Alapból finanszírozható intézkedések körére is javaslatot tett a Bizottság. (Ez lett az Európai Parlament és a Tanács /EK/ 1783/1999 sz. rendelete.⁶⁴) Hasonlóképpen az Európai Szociális Alap feladataira és a finanszírozható intézkedések körére is javaslat született (ez öltött testet az Európai Parlament és a Tanács /EK/ 1784/1999 sz. rendeletében⁶⁵). A Kohéziós Alapot létrehozó (EK) 1164/94 sz. tanácsi rendelet módosítása is napirendre került, egyrészt a rendelet főszövegének módosítását javasolta a Bizottság (a későbbi /EK/ 1264/1999. sz. tanácsi rendelet szerint), másrészt az 1994. évi rendelet II. Mellékletére született új javaslat (a projektek meghatározásáról, a pénzügyi eljárásokról, a későbbi /EK/ 1265/1999 sz. tanácsi rendelet).

A kohéziós politika alapelvei közül leginkább a koncentrációt megjelenítő célkitűzés rendszert reformálták meg; míg a partnerség és az addicionalitás esetében kisebb módosításokat eszközöltek.

A koncentráció elvének fokozott alkalmazása céljából az addigi hat célkitűzés háromra csökkentését⁶⁶ javasolta a Bizottság, és némileg módosították a kedvezményezett státusz meghatározásának szempontrendszerét.

⁶³ Az 1260/1999 sz., és az alább következő 1263/1999 sz., 1264/1999 sz., 1265/1999 sz., 1266/1999 sz., 1267/1999 sz., és 1268/1999 sz. tanácsi rendeleteket l.: OJ L161 1999. 06. 26.

⁶⁴ OJ L213 1999. 08. 13

⁶⁵ OJ L 213 1999. 08. 13.

⁶⁶ 1. célkitűzés: Ide tartoznak a közösségi átlag GDP 75%-át el nem érő régiók, továbbá a korábbi 6. célkitűzés kedvezményezett, ritkán lakott területei. 2. célkitűzés: A 2. célkitűzés a strukturális nehézségekkel küzdő területek gazdasági és társadalmi felzárkóztatását segíti. Kedvezményezettjei az ipari és szolgáltatási szerkezetváltáson átmenő területek, hanyatló mezőgazdasági régiók, városi övezetek, valamint a halászatától egyoldalúan függő területek. Ez a célkitűzés elsősorban a korábbi 2., illetve az 5/b célkitűzést ötvözi. 3. célkitűzés: az emberi erőforrás-fejlesztést szolgálja, különös tekintettel az oktatási, képzési és foglalkoztatási politikák és rendszerek modernizálására. Ez a célkitűzés hasonlít a korábbi 3. és 4. célkitűzéshez.

7.2.2 A támogatások allokációja, a „berlini módszer”

Az Agenda 2000 vitájában különös figyelmet kapott az egyes célkitűzések keretében a tagállamok számára allokálható támogatási összegek meghatározásának módszere. Az 1. és a 2. célkitűzés esetében a 2000-2006-os időszakra szóló indikatív támogatási keretek⁶⁷ meghatározásának szempontjai a következők: a potenciálisan kedvezményezett régiók népessége, a regionális fejlettség, a tagállami prosperitás, és a szerkezeti problémák súlya, különös tekintettel a munkanélküliségre.

Ezek alapján - a legnagyobb figyelem övezte - 1. célkitűzés alá tartozó régiók támogatását az alábbi módon számolták ki. A módszer alapját a tagállam relatív prosperitása és a régió egy főre jutó jövedelemszintje képezte. Az egy főre jutó támogatás nagysága az adott régió egy főre jutó jövedelmének átlaga és a közösségi jövedelmi átlag különbségének 5, 4 vagy 3 százaléka lett. A százalékos együttható attól függött, hogy az adott régiónak otthont adó tagállam egy főre jutó nemzeti jövedelme hány százaléka volt az uniós átlagnak. Amennyiben egy tagállam nemzeti jövedelme nem érte el az uniós átlag 75%-át, úgy a regionális nemzeti jövedelem és a közösségi átlag különbségének 5%-át kapta a régió; ha 75 és 90% közé esett a tagállam úgy a régió 4%-ot kapott, amennyiben pedig a tagállam jövedelme több volt, mint az uniós átlag jövedelem 90%-a, úgy a régió a közösségi átlagtól való elmaradás 3%-át kapta.

Az így kapott értéket két tényezővel korrigálták. Először is, ha a régió munkanélküliségi mutatója rosszabb volt, mint az 1. célkitűzés alá tartozó régiók munkanélküliségi átlaga, úgy az átlag feletti munkanélküliek arányában a régió javára korrigálták az egy főre jutó támogatást. Másodszor pedig az egy főre így kiszámított támogatás nagyságot 0,860909-cel megszorozták. (Ez utóbbira azért volt szükség, mert a fenti számítások eredményeképpen magasabb teljes támogatás összeg jött ki, mint amennyit a berlini csúcson az 1. célkitűzés alá tartozó régiók javára jóváhagytak, tehát az értékeket lefele korrigálni kellett, hogy a keretbe „beleférjenek”.) Ezt a számítási módot az 1999. március 24-25-i berlini csúcson született döntésekhez kötődően hívják „berlini módszernek” [European Commission, 1999b].

⁶⁷ L. az 1999/500/EK, az 1999/501/EK, az 1999/504/EK és az 1999/505/EK sz. bizottsági határozatokat

Az indikatív allokációk meghatározásánál egy új szabályra is javaslatot tettek, nevezetesen arra, hogy egy tagállam esetében a strukturális támogatások éves nagysága (beleértve a Kohéziós Alap forrásait is) nem haladhassa meg az adott tagállam GDP-jének 4%-át. A 4%-os szabályra egyértelműen a kibővítés perspektívájában tettek javaslatot.

7.2.3 A Kohéziós Alap vitája

A finanszírozási eszközöket illetően míg az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap esetében könnyebben jutottak megállapodásra a tagállamok a viszonylag kis terjedelmű módosításokról, addig a Kohéziós Alapról komoly viták folytak.

A Kohéziós Alapot létrehozó 1164/94. sz. rendelet módosításának tervezete kimondta, hogy az Alap eredeti célkitűzései továbbra is időszerűek, így a Bizottság az Alap további fenntartását javasolta. Nem változott az Alap célja, működési köre (közlekedési és környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztés), valamint - legalábbis a 2003-ban esedékes felülvizsgálatig - a kedvezményezett országok listája (Görögország, Írország, Spanyolország és Portugália). Ellentétben azonban a strukturális alapokkal, a Kohéziós Alap esetében a kedvezményezetti státuszukat majdan elvesztő tagállamok nem számolhattak kedvezményezetti státuszuk elvesztését követő utótámogatással.

Az alapelvek vonatkozásában az alábbi módosításokra tett javaslatot a Bizottság.

- Az euró-övezetben részvevő kohéziós országok esetében a támogathatóság makrogazdasági feltételei közé felvette a Stabilitási Egyezménynek a túlzott költségvetési hiányra vonatkozó tilalmát. Az euró-övezetben részvevők esetében a túlzott hiány megjelenése a támogatások felfüggesztését vonhatta volna maga után.
- A módosítás tervezete ösztönözte a magánforrásokkal történő kiegészítő finanszírozást, multiplikatív szerepet szánva a Kohéziós Alapnak.
- Az Alap által az adott projektum finanszírozásához nyújtható 80-85% közötti támogatási arány az adott projektum jövedelemtermelő képessége, illetve a "szennyező ország" elvének alkalmazása alapján csökkenthetőnek javasolta.

Az Alap végrehajtását illető rendelkezések (I. a rendelet II. sz. Mellékletének módosítását) általában szigorodtak, különös tekintettel a projektumok definiálására, a fejlesztési alternatívák meghatározására, a környezetvédelmi hatástanulmányok elkészítésére, stb.

A Kohéziós Alap fennmaradására vonatkozó javaslat kiemelkedő jelentőségű volt. Egyrészt nagyberuházásokat támogatott az infrastruktúra-fejlesztési deficittel küzdő országok esetében. Ennek súlyát az Európai Bizottság jól mérte fel. Másrészt az azért volt különös jelentősége a Kohéziós Alap továbbélésére vonatkozó javaslatnak, mert Németország nem feledkezett meg a maastrichti alkuról: Kohéziós Alapot az euró bevezetéséhez kötődő erőfeszítések ellensúlyozására. Berlin az 1998-99-es vitában ezt felelevenítette, azzal, hogy az eurót bevezető tagállamoknak nincs szüksége erre a támogatásra. Konkrét javaslatot is tett a Kohéziós Alap vagy 2003-as, vagy 2006-os megszüntetésére. A német álláspontot kizárólag az euró bevezetésével elért nominális konvergenciával támasztották alá, a kibővítés szempontjaival nem. Nyilvánvaló azonban, hogy már 1998-ban is látható volt: a következő kibővítéssel olyan országok kerülhetnek az unióba, amelyek az 1998. évi feltételek alapján egyértelműen az Alap kedvezményezettjei lehetnek, nem elhanyagolható finanszírozási igényt generálva [Council of the European Union, 1998a, 1998b].

7.3 A mezőgazdasági politika reformja

Az Európai Bizottság új javaslatot terjesztett elő az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs részalapjának a mezőgazdasági strukturális fejlesztésben történő közreműködéséről. (Ez lett az /EK/ 1257/1999. sz. rendelet.⁶⁸) Hasonlóan javaslat született a Halászati Orientációs Finanszírozási Eszköz újraszabályozására (a későbbi /EK/ 1263/1999 sz. tanácsi rendelet szerint).

A rendelet-tervezetek jelentős lépéseket fogalmazzak meg a reform továbbfejlesztése irányában: az árszintek csökkentése (a tej, a gabona és a marhahús szektorban) és a gazdálkodóknak fizetendő közvetlen támogatások növelése útján. A megnövelt közvetlen támogatások egy részét a tagállamok saját hatáskörben oszthatták szét, meghatározott kritériumok alapján, lehetővé téve nemzeti prioritások figyelembevételét. A javaslat szerint növelni kellett az agrárpolitikában az élelmiszerekre vonatkozó biztonsági előírások és a környezetvédelem szerepét.

⁶⁸ OJ L162 1999. 06. 26.

A Tanács elé tárt javaslatok közül a közös mezőgazdasági politika reformja kapcsán különös figyelmet kapott az a javaslat, amely bevezette volna a társfinanszírozást a közvetlen termelői támogatások esetében [Szezlér, 2004b, pp. 24-27]. Az elképzelés szerint a közvetlen kifizetések 75%-át finanszírozta volna továbbra is a közös költségvetés, a fennmaradó 25%-ot pedig a tagállami költségvetések. A javaslat a nettó befizető országok érdekeit szolgálta volna, azonban - elsősorban Franciaország ellenállásán - megbukott.

7.4 Az előcsatlakozási eszközök

Az Agenda 2000 két új, a tagjelölt országok számára strukturális, illetve mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatást nyújtó eszközre tett javaslatot, gazdagítva a közösségi regionális politika tárházát. A későbbi (EK) 1267/1999 sz. tanácsi rendelet hozta létre (a Kohéziós Alap mintájára) az ISPA⁶⁹ programot; a későbbi (EK) 1268/1999 sz. rendelet pedig a mezőgazdaság és a vidék fejlesztését támogató SAPARD⁷⁰ programot. A három előcsatlakozási eszköz (PHARE, ISPA, SAPARD) koordinációjának rendjét határozta majd meg az (EK) 1266/1999 sz. tanácsi rendelet. Ezekre az eszközökre a 2000-2006. években 3,12 milliárd ECU-t javasolt a Bizottság.

7.5 A „kiadások stabilizálása”

A 2000-2006-os pénzügyi perspektívára jellemző kötelezettségvállalási trendfordulás legfőbb oka a tagállamok politikájában, illetőleg a tagállamoknak az Európai Bizottsággal szemben megnövekedett érdekérvényesítő képességében keresendő. Az Agenda 2000 vitájában a közösségi politikák kedvezményezett tagállamai értek ugyan olyan részeredményeket, mint a mezőgazdasági támogatások szinten tartása, az egy főre jutó strukturális támogatás nagyságának változatlansága, vagy a Kohéziós Alap támogatásainak biztosítása az eurót bevezetni képes tagállamok esetében is; ugyanakkor a közösségi költségvetés nettó befizetői Németország vezetésével elérték „a kiadások stabilizálásaként” hivatkozott költségvetési mozgástérszűkítést. A kiadások stabilizálásának terminológiáját a nettó befizetők a Növekedési és Stabilitási Egyezmény által előírt költségvetési fegyelem szükségességéből vezették le [Iván, 2003a, p. 53].

⁶⁹ ISPA: *Instrument for Structural Policies for Pre-accession*

⁷⁰ SAPARD: *Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development*

A közösségi saját forrás befizetések valóban kedvezőtlenül érintik a tagállami költségvetés egyenlegét. A hagyományos saját források, továbbá az áfa- és a GNI alapú befizetések egyenlegrontó hatását nem ellensúlyozzák a közösségi támogatások a központi költségvetésben, mivel a közösségi támogatások a tagállami költségvetésre jórészt semleges hatással vannak: mind bevételeként, mind kiadásként megjelennek (minthogy végső kedvezményezettjük nem a költségvetés). Tagállami szempontból tehát van jelentősége és értelmezhetősége a kiadások stabilizálásának.

A kiadások közösségi szintű „megfegyelmezése” azonban a közösségi költségvetés egyenlege szempontjából másként értelmezhető. A közös költségvetés egyik alapelve a költségvetési egyensúly biztosítása, a közösségi költségvetés sem deficittel, sem szufficittel nem zárhat. Vagyis a közös költségvetés vonatkozásában a kiadások stabilizálása tulajdonképpen magának a teljes költségvetésnek a befagyasztására, mozgásterének szűkítésére irányuló szándék.

7.5.1 A kedvezményezettek és a nettó befizetők vitája

Az Agenda 2000 költségvetési vitájában már nem csupán egyes nagy tagállamok álláspontja feszül egymásnak, hanem két markáns tagállami csoport, a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek vitája jellemzi az 1998-1999-es időszakot. A két tagállami csoport szembenállása leginkább a regionális és a mezőgazdasági politika vitájában öltött testet [Council of the European Union, 1998d, 1998e, 1999a].

A harmadik pénzügyi perspektíva vitájában a korábbiaknál is leplezetlenebbül jelentek meg a tagállami érdekek. Az 1998-99. évi viták során egyértelművé vált, hogy a tagállamoknak a pénzügyi perspektíva alakításában képviselt álláspontját a közösségi költségvetéssel szemben fennálló nettó pozíciója határozza meg. Ezzel egy olyan megközelítés uralkodott el a tagállamok között, ami mind a mai napig jellemző maradt. Az Agenda 2000 vitája egy további új momentumot is hozott: már nem csupán nagy tagállamok vitája határozta meg a történéseket, hanem alapvetően két országcsoport álláspontja: a nettó befizetők és a nettó haszonélvezők két markáns csoportot alkottak. A korábban határozottan kezdeményező Európai Bizottságra pedig egyre inkább arbitrázs szerep hárult.

Az 1998-99-es költségvetési vitákban kialakult nettó befizetők csoportjába tartozik elsősorban Németország, Hollandia, az Egyesült Királyság, Svédország, és a velük hol nyíltan, hol hallgatólagosan egy platformra helyezkedő Ausztria, Olaszország és Belgium. Franciaország helyzete sajátságos, ugyan nettó befizető, a közös mezőgazdasági politikából való jelentős részesedése azonban nem a nettó pozíciót állítja figyelem középpontjába.

A másik csoportot a nettó haszonélvezők képezik, akikre éppúgy jellemző az előző csoportnak a közösségi politikák fejlődésétől független szemléletmódja – csak éppen ellenkező előjellel. Idetartozik Spanyolország, Portugália, Görögország és Írország [Council of the European Union, 1998e, 1999a].

7.5.1.1 A nettó költségvetési pozíció értelmezése

Az uniós költségvetéssel szembeni nettó pozíció kapcsán osztjuk azokat a véleményeket, köztük Jacques Santer volt bizottsági elnök álláspontját [European Commission 1997b], miszerint az nem tükrözi mindazokat az előnyöket, amelyek az uniós tagságból erednek. Az integráció előnyei, különösen az egységes belső piac vagy a monetáris unió létrejöttéből fakadó előnyök nem jelennek meg a nettó pozíció egyszerű számértékében. Az áruk, szolgáltatások és termelési tényezők szabad áramlása révén létrejött egységes piac 1985 és 1995 között 300.000 - 900.000 munkahelyet teremtett, 1,1-1,5%-kal növekedett a tagállamok kereslete, vagy 1-1,5%-kal lett alacsonyabb az infláció [European Commission, 1996]. A 12 tagállamra kiterjedő közös monetáris politika megszüntette az átváltási költségeket és az árfolyamkockázatokat – hogy csak néhány kézzelfogható példát említsünk, amelyek hatásait a nettó pozíció egyáltalán nem tükrözi vissza. A nettó pozíció előtérbe helyezése a *juste retour* elvét hangsúlyozó gondolkodásmód eluralkodásához, az integráció előnyeinek torz értelmezéséhez vezet. Ezt tartjuk a nettó pozíció számlájára felróható legsúlyosabb kritikának.

A nettó egyenleg további problémája, hogy a nettó pozíció számításának módszertana és értelmezése folyamatos vita tárgyát képezi.

A nettó költségvetési pozíció számítására többféle módszer ismert. Az Európai Bizottság Költségvetési Főigazgatósága a saját forrásokról rendszeresen közzétett jelentéseiben is többféle számítási eredményt ismertet, bár formálisan csak a brit korrekció számítási alapjául használatos módszer elismert.

A közösségi költségvetéssel szembeni tagállami nettó költségvetési pozíció meghatározásakor alapvetően négy kérdés merül fel [European Commission, 2004e]:

- az unió bevételei közül mely tételeket vegyük figyelembe a tagállami befizetés számításakor (itt a leginkább vitatott tétel a hagyományos saját források figyelembe vétele);
- az unió kiadásai közül mely tételeket vegyük figyelembe a tagállam javára nyújtott kifizetések számításakor (itt a leginkább vitatott tétel az igazgatás költségének tagállamhoz rendelése, továbbá a kohéziós támogatások merülhetnek fel kérdésként);
- a pénzforgalmi vagy az eredményszemléletű adatokat tekintsük-e (például a fel nem használt *carry-over* esetében);
- a nettó pozíciók kiigazíthatók-e annak érdekében, hogy a tagállami pozíciók összege nullát adjon.

A fenti kérdések különböző megválaszolása a brit visszatérítés alapjául szolgáló bizottsági számítási mód mellett további négyféle nettó pozíció számításra ad módot. Az öt számítási mód az alábbiakban jellemezhető.

1. A brit visszatérítés alapjául szolgáló számítási mód. Ez az egyetlen olyan módszer, amely – a fontainebleau-i megállapodásnak köszönhetően – a közösségi jogban rögzített módon megtalálható. A számítás a következő:
 - (i) meghatározzák az adott tagállamhoz rendelhető allokált kiadásokat;⁷¹
 - (ii) az allokált kiadások összegéből kivonják az adott tagállam áfa alapú és GNI alapú befizetéseinek korrigált⁷² összegét,

⁷¹ Az „allokált kiadások” alatt azokat a közösségi kiadásokat értik, amelyek kedvezményezettjeként egy adott tagállam kimutatható, vagy azok egy adott tagállamhoz hozzárendelhetők. (Amint arra a brit visszatérítés bemutatásakor utaltunk, emlékeztetül ilyenek például a mezőgazdasági vagy a strukturális alapok kiadásai, a belső piaci akciókból a tagállamokhoz rendelhető kiadások).

⁷² Az áfa alapú és a GNI alapú befizetések korrekciós együtthatója: a közösségi költségvetés összes allokált kiadásának és az összes tagállam összes áfa és GNI alapú befizetéseinek hányadosa. Erre a korrekcióra azért van szükség, hogy az összes tagállam nettó pozícióinak egyenlege nulla legyen.

- (iii) amennyiben a nettó pozíciót az adott tagállam bruttó nemzeti jövedelmének százalékában akarjuk kifizetni, úgy a második lépésben kapott különbséget elosztjuk a tagállam GNI adatával.⁷³ Mint látható, a brit korrekció nem veszi figyelembe a hagyományos saját forrás befizetéseket.

2. A számviteli nettó egyenleg (*accounting net balance*). A költségvetés politikai vitáiban ez a leginkább hivatkozott nettó pozíció. A számviteli nettó egyenleg a tagállamhoz rendelhető összes allokált kiadás és a tagállam összes befizetésének különbsége. A brit korrekciós számításhoz képest a befizetések oldalán tehát a hagyományos saját forrásokat is figyelembe veszik, ezért a számviteli nettó egyenleg kedvezőtlenebb nettó pozíciót eredményez.⁷⁴ Ez a nettó pozíció is számítható abszolút értékben (az allokált kiadások és a befizetések különbségeként), vagy relatív mutatóként, a GNI arányában.

3. A kiigazított számviteli nettó egyenleg. A számviteli nettó egyenlegek összege nem ad ki nullát, a nem allokált költségek miatt. A nettó egyenlegek a brit visszatérítés módszerénél használatos korrekciós módszerrel kiigazíthatók, ezzel javulnak a nettó pozíciók.⁷⁵ Ez a pozíció is megadható abszolút és relatív értékben.

4. A brit visszatérítés alapjául szolgáló nettó pozíció az igazgatási kiadások figyelembe vétele nélkül. Ezt a módszert 2000-től köteles az Európai Bizottság „prezentációs célból” számolni. A nettó egyenleg ebben az esetben elsősorban az uniós intézmények többségének otthont adó Belgium és Luxemburg esetében

⁷³ A brit visszatérítés alapjául szolgáló nettó egyenleg:
$$\frac{E_x - TP_x * \frac{E}{TP}}{Y_x}$$

ahol E_x = az adott évben az X tagállamhoz rendelhető allokált kiadások összege; E = az adott év összes allokált kiadása; TP_x = az X tagállam adott évi áfa és GNI alapú befizetéseinek összege; TP = az adott év összes tagállamának összes áfa és GNI alapú befizetései; Y_x = az X tagállam adott évi bruttó nemzeti jövedelme.

⁷⁴ Az öt legnagyobb nettó befizető, az Egyesült Királyság, Németország, Hollandia, Svédország és Ausztria esetében 0,07-0,23 százalékponttal kedvezőtlenebb eredmény jön ki, a nettó pozíciót a GNI százalékában mérve [European Commission, 2004e].

⁷⁵ Az Egyesült Királyság esetében 0,09 százalékponttal, amennyiben a nettó pozíciót a GNI arányában számítjuk [European Commission, 2004e].

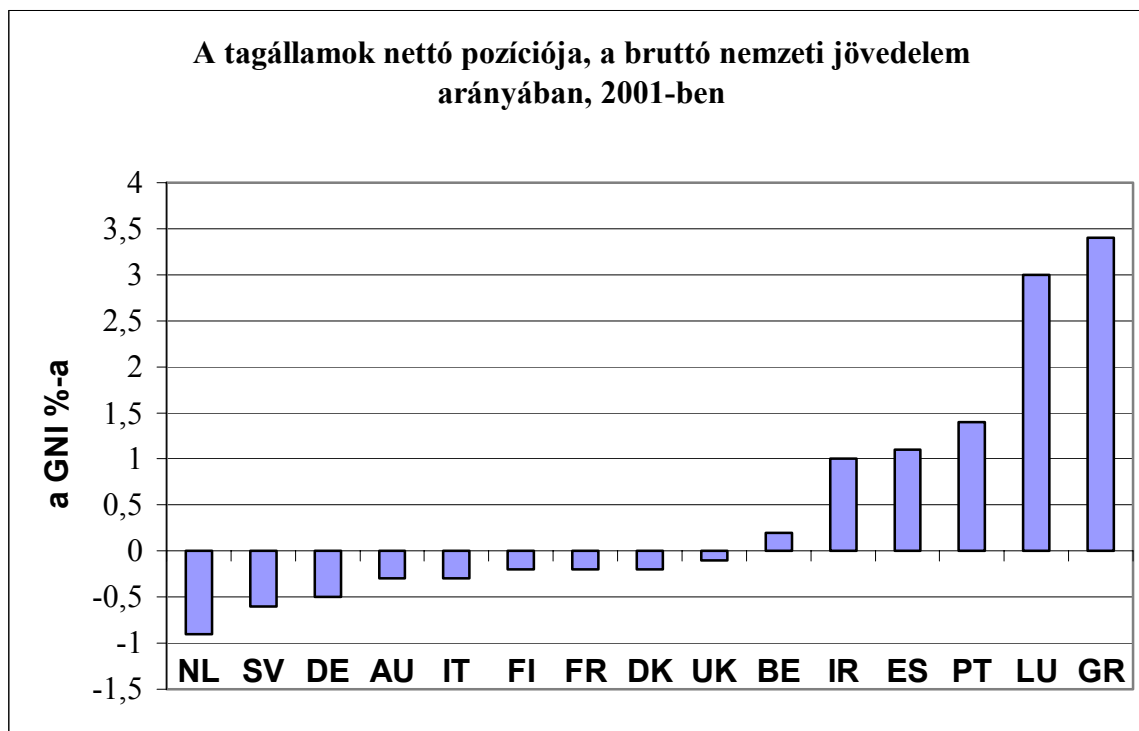
romlik,⁷⁶ a többi tagállam viszonylatában elhanyagolható a különbség. Ez a pozíció is értelmezhető abszolút és relatív értékben.

5. A brit visszatérítés alapjául szolgáló nettó pozíció a kohéziós támogatások figyelembe vétele nélkül. A kohéziós támogatások az unió alapvető céljait szolgálják, egyhangú egyetértéssel történő redisztribúcióként értelmezhető. A kohéziós politika kedvezményezett tagállamainak esetében a pozíció nagymértékű romlását jelenti a brit visszatérítéshez használt alapszámítás eredményéhez képest.

Meglátásunk szerint a brit visszatérítés alapjául szolgáló nettó pozíció definíció, illetve számítási mód tükrözi legmegalapozottabban egy tagállamnak az uniós költségvetéssel szembeni pozícióját. Egyetértünk az Európai Bizottságnak azzal az érvelésével, hogy a hagyományos saját forrásokat nem indokolt figyelembe venni a közös költségvetésbe történő tagállami befizetések között. A hagyományos saját források közösségi politikák alkalmazásának eredményei, és mint ilyenek, szupranacionális jellegűek. Belgium és Hollandia jelentős kikötői forgalmának köszönhetően fizet be nagy összegű vámbevételeket (és generál 25 százaléknyi bevételt saját költségvetése számára). Ez a „kapubejárat hatása” (*gateway effect*) nem kis mértékben torzítja egy adott tagállam nettó pozícióját, miközben a Közösség vámterületére beérkező áruk jelentős része más tagállambeli fogyasztást vagy feldolgozást céloz. Belgium esetében a nulla hozzáadott értékkel továbbszállított, harmadik országból érkező áruk aránya a kikötői forgalom 31%-át, míg Hollandia esetében 27%-át tették ki [European Centre for Strategic Analysis, 1988].

A tagállamok közötti politikai vitákban általában a számviteli nettó egyenleg adatait hivatkozzák, míg a brit visszatérítés és az Európai Bizottság által javasolt általános korrekciós mechanizmus esetében a brit visszatérítés alapjául szolgáló nettó pozíciót.

⁷⁶ Az igazgatási költségeket azok felmerülési helyén veszi figyelembe a számviteli egyenleg. Ez az oka annak, hogy Belgium és Luxemburg nettó egyenlege kedvező. Ez a két tagállam nem fogadja el, hogy az adminisztratív kiadások hozzájuk allokálása igen kedvező nettó pozíciót eredményez esetükben, mivel az jelentős részben a valamennyi tagállamból érkező, az uniós intézményekben alkalmazott munkatársak fizetését képezi. A két tagállam érvelését nem tartjuk elfogadhatónak, az uniós intézmények alkalmazottjai nyilvánvalóan keresleti többletet jelentenek a két tagállamban.



Forrás: az Európai Bizottság adatait idézi: Lechantre-Schajer, 2003, p. 145.

7.5.1.2 A nettó befizetők álláspontja

A nettó befizető tagállamok törekvése arra irányult, hogy a közösségi költségvetési kiadásokat „stabilizálják”, vagyis a kiadási főoldal addigi folyamatos növekedését megállítsák. Ez a Delors I. és Delors II. csomag expanziós jellegével való szakítást jelentette, és a vita legérzékenyebb kérdésévé vált, különösen a strukturális kiadások vonatkozásában. A nettó befizetők arra törekedtek, hogy a strukturális alapok és a Kohéziós Alap 2000-2006-os költségvetését az 1993-99-es időszak átlagos támogatása alapján határozzák meg. Az ehhez szükséges finanszírozást a saját források 1999. évi (a GDP 1,27%-ában megállapított) felső korlátjának megtartásával javasolták biztosítani, úgy hogy az Unió tényleges kiadásai jóval az 1,27%-os határ alatt maradjanak. Az 1,27% alatt maradó kifizetési kötelezettségvállalásokat is inkább maximális határként, mint tényleges kötelezettségvállalási célként értelmezték. Ebből a megközelítésből kiindulva az 1999-ben a közösségi GDP 0,46%-át kitevő strukturális és kohéziós kiadások nagyságának szükségességét is erőteljesen vitatták. Az 1993-99-es időszak átlagos támogatásából

kiindulva úgy vélték, hogy 173 milliárd euró⁷⁷ elégséges a regionális politika célkitűzéseinek finanszírozására 2000 és 2006 között. Ez a csökkentett összeg azt is jelentette volna, hogy gazdasági növekedésük eredményeként kedvezményezetti státuszukat elvesztő régiók esetében a strukturális támogatások mihamarabb megszűntetésre kerülnek [Council of the European Union, 1998d, 1998e, 1999a, 1999d].

Amint arra a rendelettervezetek kapcsán már utaltunk, a Kohéziós Alap léte is veszélyben forgott. A nettó befizetők, különösen Németország és Hollandia szerint az euró bevezetéséhez szükséges konvergencia kritériumokat teljesíteni képes tagállamok esetében a gazdasági kohézió elérte azt a szintet, ami már nem indokolja a Kohéziós Alap támogatásainak folyósítását. A Kohéziós Alap négy kedvezményezettje közül Írország, Spanyolország és Portugália 1998 közepére, majd Görögország 2000-ben teljesítette az euró bevezetéséhez feltételül szabott konvergencia kritériumokat.

A mezőgazdasági támogatások esetében az erővonalak nem feltétlenül a közös költségvetés nettó befizetői és haszonélvezői között húzódtak. Ennek oka többek között a mezőgazdasági politika részben nemzeti hatáskörbe vételéért lobbizó erős német agrárszféra volt, ami a francia és a spanyol érdekeket sértette elsősorban. A kiadások magas szinten tartása mellett érvelő franciák szembekerültek a közös mezőgazdasági politika reformját sürgető (amúgy a regionális politika nettó haszonélvezői közé tartozó, de viszonylag kevés agrártámogatásban részesülő) Portugáliával. A kiadások stabilizálására irányuló törekvés azonban itt is érvényesült, ami a mezőgazdasági kiadások évi 40 milliárd euróban történő befagyasztását célozta.

Franciaország helyzete sajátságos, és külön figyelmet érdemel, minthogy a közös mezőgazdasági politika legnagyobb kedvezményezettjeként nettó egyenlege – gazdasági súlyához képest – alig negatív. Párizs abban a szerencsés helyzetben volt, hogy mint jelentős bruttó befizető könnyen szót értett Berlinnel, a strukturális támogatásokért vívott vitában megnyilvánulnia nem érdeke (nincs az 1. célkitűzés alá tartozó kontinentális régiója), így szinte minden figyelmét a mezőgazdasági támogatások fenntartására összpontosíthatta.

⁷⁷ Ez az összeg mintegy 60-70 milliárddal maradt el a kohéziós politika haszonélvezőinek igényeitől.

7.5.1.3 A nettó kedvezményezettek álláspontja

A nettó befizetők megközelítésével élesen szemben állt a kedvezményezettek pozíciója, akik az 1993 és 1999 között folyamatosan növekvő strukturális kiadások utolsó, azaz legmagasabb támogatást nyújtó évét kívánták alapul venni. Nem tartották elégségesnek az 1,27%-os finanszírozási határt a közösségi politika 1999. évi szinten igényelt fenntartásához, továbbá a kibővítés költségeinek és az Unió mediterrán periferiáján a kibővítést követően jelentkező negatív hatások enyhítésének egyidejű finanszírozásához. Ezt az álláspontot legmarkánsabban Spanyolország képviselte.

Mivel az 1,27%-os határ növelésére tett javaslatuk teljes elutasításra talált, azt az igényt fogalmazták meg, hogy az első kibővítést követően kerüljön felülvizsgálatra az 1,27%-os plafon. Hasonlóan kevesellték a regionális politika támogatásának a közösségi GDP 0,46%-ban történő rögzítését is. A 2000 után a gazdasági fejlődésük miatt az 1. sz. regionális politikai célkitűzés kedvezményezetti státuszukat gazdasági növekedésük miatt elveszítő régiók esetében csak hosszú átmeneti időszak (*phasing out*) elteltével tartották elfogadhatónak a közösségi támogatás fokozatos megszüntetését.

Érzékeny kérdésként jelentkezett annak megítélése, hogy egy gazdagabb tagállam szegényebb régiója és egy szegényebb tagállam relatíve gazdagabb régiója milyen támogatást kapjon. Portugália kifogásolta, hogy az unió leggazdagabb tagállamai közé tartozó Németországnak vagy Belgiumnak a közösségi átlag GNP 75%-a alatti régiói kedvezőbb elbírálást kapnak, mint a kevésbé tehető Portugáliának a 75%-ot éppen elérő központi régiója (Lisboa e Vale do Tejo). Portugáliának köszönhető, hogy az ún. „nemzeti prosperitás” is figyelembe vételre került regionális támogatások nagyságának megállapításakor. Az egy főre jutó támogatás nagyságának kiszámolására vonatkozó vitában Spanyolország ugyanakkor a regionális támogatások meghatározásakor a munkanélküliségi helyzet nagyobb súllyal történő figyelembe vétele mellett is lándzsát tört [Council of the European Union, 1998e, 1999d, European Council 1999].

A Kohéziós Alap kedvezményezettjei, különösen Madrid, igen érzékenyen reagáltak az Alap megszüntetésére irányuló törekvésekre, a nominális és a reál konvergencia közötti különbségtétel szükségességét hangoztatva mindent elkövettek azért, hogy az Alap fennmaradjon.

Spanyolország - az akkor 2002-re kilátásba helyezett - kibővítés kapcsán is kezdeményező szerepet játszott a kibővítés költségeinek a pénzügyi perspektívában történő megjelenítését illetően. Madrid javasolta azt a külön, körülhatárolt fejezetet, amely később a pénzügyi perspektíva kettős táblázatához vezetett. Madrid, mint utaltunk rá, nem kívánta kedvezményezetti pozícióját veszélyeztetni a kibővítés költségei miatt. Ezért külön javasolta szerepeltetni a kibővítés költségeit. Egy ilyen fejezetben azonban már tagállami támogatásként szerepelnek strukturális és mezőgazdasági támogatások. Elkerülendő azt, hogy a kibővítés költségei az 1998-1999-ben előre láthatónál többbe kerüljenek, Spanyolország javasolta ezeknek a kiadásoknak a „körülhatárolását” (*ringfencing*), ami kizárta az esetleges átcsoportosításokat az egyes fejezetek között. A kibővítés költségeinek külön fejezetben szerepeltetése eredményezte azután az EU-15-ök és az EU-21-ek külön pénzügyi perspektíva tábláját [Council of the European Union, 1998d, 1999a, 1999b, 1999d].

7.5.1.4 Az Európai Bizottság javaslatai és a kiadások stabilizálásának érvényesülése

A Bizottság javaslat⁷⁸ (amelyből gyakran az elnökséget adó tagállamok⁷⁹ kompromisszum keresése is kiindult) a kiadásoknak az 1999-es GDP-arányos szinten, vagyis a GDP 0,46%-ában történő meghatározását támogatta, alapvetően felső határként, és nem költségvetési kiadási előirányzatként értelmezve. Az alapok támogatásának nagyságát a korábbi egy főre jutó támogatás szintjén javasolta megállapítani. A támogatás nagyságának meghatározása szempontjából (a továbbra is legnagyobb súllyal szereplő egy főre jutó GDP mellett) figyelembe vételre javasolta mind a „nemzeti prosperitás” mind a munkanélküliség nagyságát. A kedvezményezetti státuszukat elvesztő régiók esetében pedig kompromisszumos javaslatot terjesztett elő. Az Agenda 2000 pénzügyi kerete a kedvezményezetti státuszukat elvesztő régiók esetében 11,1 milliárd eurót biztosított a 2000-2005-ös időszakra; az 1999. évi támogatáshoz képest már 2000-ben is kisebb, majd folyamatosan csökkenő utótámogatás finanszírozására [European Council, 1999]. A

⁷⁸ Az Európai Bizottság az Agenda 2000 vitája során újabb, az 1997. évi előterjesztéstől eltérő (nyilvánosságra nem hozott) javaslatokkal is előállott. Ezeket általában az elnökség használta fel, erre példa a Council of the European Union 1998d, 1999a és 1999d.

⁷⁹ 1998-ban Nagy-Britannia és Ausztria, 1999 elején Németország

Kohéziós Alap esetében annak szigorúbb feltételekkel történő fennmaradását szorgalmazta.

A bizottsági javaslat a fentiek szerint számos gesztust tett a kedvezményezetteknek, ugyanakkor a regionális kiadásokat a GDP 0,46%-ában maximálta, és kielégítette a kiadások stabilizálására vonatkozó igényeket. Így ezt a megoldást a nettó kedvezményezettek is elfogadták. Megszületett a megegyezés, ami 213 milliárd euró összegű költségvetési támogatást jelent a regionális politika részére, 2000-2006-ban [European Council, 1999]. Megállapodás jött létre a mezőgazdasági kiadásokról is. A mezőgazdasági politika irányelveinek változatlanul hagyása mellett megvalósult a kiadások stabilizálása, évi 40,5 milliárd euróban rögzített összeggel. Ezt hét évre elosztva további 14 milliárd euró vidékfejlesztési, valamint állat- és növény-egészségügyi támogatás egészítette ki.

A hosszú viták során született kompromisszumos keretfeltételek eredményezték a strukturális alapok és a Kohéziós Alap együttes költségvetésének 213 milliárd eurós hétéves összegét, amelyből 195 milliárddal részesednek a strukturális alapok és 18 milliárddal a Kohéziós Alap.

Szintén a nettó befizetőknek kedvezett az a döntés, miszerint az indikatív tagállami allokációk éves nagysága (beleértve a Kohéziós Alap forrásait is) nem haladhatja meg az adott tagállam GDP-jének 4%-át. A 4%-os szabályt alapvetően a kibővítés perspektívájában hozták meg. El kívánták kerülni, hogy az új tagállamok GDP-arányosan nagyobb támogatáshoz jussanak, mint az EU15-ök legszegényebb tagállamai. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az EU15-ök legszegényebb tagállamai ugyan nem kaptak a 4%-os GDP-arányos összegnél nagyobb támogatást évente, azonban a legszegényebb tagállamok vásárlóerő-arányos GDP-je is kétszerese volt, mint a tagjelöltek átlaga.

Az Európai Bizottsági javaslata látszólag több szempontból is előnyös volt a kedvezményezettek számára, mégis a nettó befizetők győzelmét jelentette az, hogy elérték a kiadások stabilizálása elvének érvényesülését: a költségvetési fegyelem elvét közösségi szinten is érvényre juttatták. A kiadások stabilizálása azt jelentette, hogy (a közösségi regionális politika történetében először) a pénzügyi perspektíva nem számol a strukturális kiadások évről-évre történő növekedésével, ellenkezőleg, a kiadások a 2000. évi 32

milliárd euróról 2006-ra 29 milliárdra csökkennek. A strukturális politika kedvezményezettjei ugyanakkor azt érték el, hogy nem csökkent az 1., a 2. és a 3. célkitűzés alá tartozó régiók 1993-99-es egy főre jutó támogatási szintje (csökkent viszont a kedvezményezett régiók, ill. népesség száma); illetőleg fennmaradt a strukturális alapok és a Kohéziós Alap vonatkozásában a közösségi GDP 0,46%-ának megfelelő támogatás nagysága 2000-2006-ban is, csakúgy, mint a megelőző időszakban.

7.5.2 A kiadások stabilizálása: a költségvetési korlátok primátusa a közös politikákkal szemben

A 2000-től 2006-ig tartó pénzügyi perspektíva,⁸⁰ mint a „kiadások stabilizálásának” eredménye, megtörte a korábbi időszakokra jellemző folyamatos kötelezettségvállalás-növekedési trendet. A közösségi kiadások 2000 és 2006 közötti ilyen formán megvalósuló stabilizálása megnyilvánul a kötelezettségvállalási és a kifizetési előirányzatok „egymáshoz történő közeledésében”. Míg 2000-ben a 92 milliárd eurós kötelezettségvállalási irányzattal 89,6 milliárd kifizetési előirányzat állt szemben, addig 2006-ban már csak alig 1 milliárd euró a különbség a kötelezettségvállalási és a kifizetési előirányzatok között: vagyis csökkent a kötelezettségvállalások mértéke, és a korábbi, akkor még növekedő kötelezettségvállalásokból adódó tényleges kifizetések a finanszírozási perspektíva végére gyakorlatilag eléri az adott év kötelezettségvállalásainak összegét [Iván, 2003a, p. 53].

Ezeknek a változásoknak az oka a mezőgazdasági⁸¹ és a strukturális⁸² kötelezettségvállalások csökkenésében, illetve befagyasztásában keresendő.

⁸⁰ Az Agenda 2000 itt következő számai az 1999. évi intézményközi megállapodás EU-15 táblázat adatai, 1999-es árakon. A kibővítés 2002. évi munkahipotézisétől, illetőleg a kibővítésre szánt előirányzatok figyelembe vételétől itt eltekintünk, a közösségi politikák 1988-tól vizsgált fejlődésével való összevethetőség kedvéért.

⁸¹ A mezőgazdasági előirányzatok a 2000. évi 40.920 millió euróról 2006-ra ugyan 41.660 milliárd euróra növekednek, azonban a 2006. évi támogatás összege a 2001-2006. évi időszak legalacsonyabb értéke (2001-ben a mezőgazdasági támogatások összege 42.800 millió euró, 2002-ben 43.900 millió euró, stb.).

⁸² A strukturális tevékenységek fejezete a 2000. évi 32.045 millió euróról 2006-ra 29.170 millió euróra csökken. Az összes kötelezettségvállalási irányzat ennek megfelelően szintén csökken, a 2000. évi 92.025 millió euróról 2006-ra 90.660 millió euróra. Ez reálértékben közel 2%-os csökkenésnek felel meg.

Mindkét alapvető közösségi politika esetében olyan kiadáscsökkentő módosulások történtek, amelyek hozzájárultak ugyan a kötelezettségvállalások mérsékléséhez, az alapvető reformcélkitűzéseket azonban alig-alig valósították meg, és a kiadáscsökkentő reformelemeket lépten-nyomon kompenzációs intézkedések egészítették ki. Így ugyan a kiadások stabilizálását a nettó befizetők elérték, az Agenda 2000 csomag eredménye mégsem hozott olyan mértékű változásokat a mezőgazdasági és a regionális politika vonatkozásában, ami gyökeresen módosította volna a közösségi politikák finanszírozási igényét.

A mezőgazdasági politika esetében az intézményi árak további csökkentésére került sor, azonban az árcsökkentések nem csupán szerény mértékűek voltak, hanem időben elhúzódva is jelentkeztek. Az árcsökkenések költségvetési hatását ugyanakkor nagyban mérsékelte az árcsökkenések kompenzációjaként fizetendő közvetlen támogatás. A kompenzáció alapvetően részleges volt, mégis jelentős mértékben ellensúlyozta az intézményi árak csökkenése miatt előálló költségvetési megtakarítást. A mezőgazdasági politika 2000. évi reformjának további elemei alig voltak hatással a közös politika költségvetési igényére. A moduláció keretében a közvetlen kifizetések vonatkozásában alkalmazható legfeljebb 20%-os csökkentés más célokra használható fel (korai nyugdíjazás, hátrányos helyzetű területek támogatására, erdősítésre, vidékfejlesztésre), vagyis a közösségi költségvetési kiadások szintjén megtakarítást nem eredményez. A kölcsönös megfeleltetés (*cross compliance*) és a „nemzeti boríték” alkalmazás⁸³ a sem jelent közösségi szinten megtakarítást.

A strukturális támogatások vonatkozásában a korábbi hat célkitűzés háromra szűkítése, a kedvezményezetti státuszukat elveszítő (a közösségi átlag GDP 75%-a fölé kerülő) régiók utótámogatása (*phasing out*), és az egy főre jutó támogatási szintnek az előző perspektíva egy főre jutó összegében történő meghatározása érdemel említést a közösségi költségvetés szempontjából.

⁸³ A kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi előírások teljesítésével közösségi szinten újabb (környezetvédelmi) finanszírozási igényeket jelenít meg; a nemzeti boríték mechanizmusa pedig országon belüli újraallokálást jelent.

A strukturális politika célkitűzéseinek koncentrálására irányuló kezdeményezést kettős szempont vezette: egyrészt a támogatáspolitikai racionalizálása, átláthatóbbá tétele, egyszerűsítése; másrészt közvetve a kiadások csökkentése. A célkitűzések háromra csökkentése valójában alig módosította a regionális politika keretében finanszírozható intézkedések körét: a célkitűzések számának csökkentése azok összevonását jelentette. A célkitűzések körében megvalósított koncentráció költségvetési hatása semleges volt.

Az Agenda 2000 vezette be a kedvezményezetti státuszukat elvesztő régiók utótámogatásának intézményét. A közösségi átlagot meghaladó nemzeti jövedelem növekedés számos régió esetében azt eredményezte, hogy az 1999. márciusában rendelkezésre álló, figyelembe veendő legutóbbi három év átlaga⁸⁴ meghaladta a támogathatósági küszöböt jelentő, a közösségi átlag 75%-ában megállapított határértéket. A 2. és a 3. célkitűzés esetében pedig a támogatható népességarány csökkentése miatt veszítették el egyes területek a kedvezményezetti státuszukat. A 2000-2006-os pénzügyi kerete a kedvezményezetti státuszukat elvesztő régiók esetében 11,1 milliárd euró utótámogatást biztosított a 2000-2005-ös időszakra.

A strukturális politika költségvetési hatásainak szempontjából különös jelentőséggel bírt az a vita, miszerint a 2000-től induló időszak alatt az 1993-1999-es időszak egy főre jutó támogatásnövekedési trendjének meghosszabbítása legyen, vagy az 1993-1999-es időszak átlagos egy főre jutó támogatását vegyék alapul, avagy annál is alacsonyabb összeget. A viták eredményeképpen a tagállamok abban állapodtak meg, hogy az 1., a 2. és a 3. célkitűzés alá tartozó régiók 1993-99-es egy főre jutó átlagos támogatási szintje ne csökkenjen 2000 után. A Kohéziós Alap költségvetése 2000-2003 között változatlan reálértéken maradt fenn; 2004-2006 között minimális mértékben csökken, alapvetően a 2003-ban esedékes felülvizsgálat azon joggal megelőlegezett feltételezése alapján, miszerint Írország elveszíti kedvezményezetti státuszát [Council of the European Union, 1998a, 1998b, 1999a].

Az Agenda 2000 vitája, illetőleg annak a 2000-2006-os finanszírozási perspektívára vonatkozó eredménye szakított tehát azzal a gyakorlattal, hogy a közösségi költségvetés a közösségi politikák szolgálatában áll: 2000-től kezdődően immár a közösségi költségvetés

⁸⁴ (EK) 1260/1999 sz. tanácsi rendelet, 3. cikk

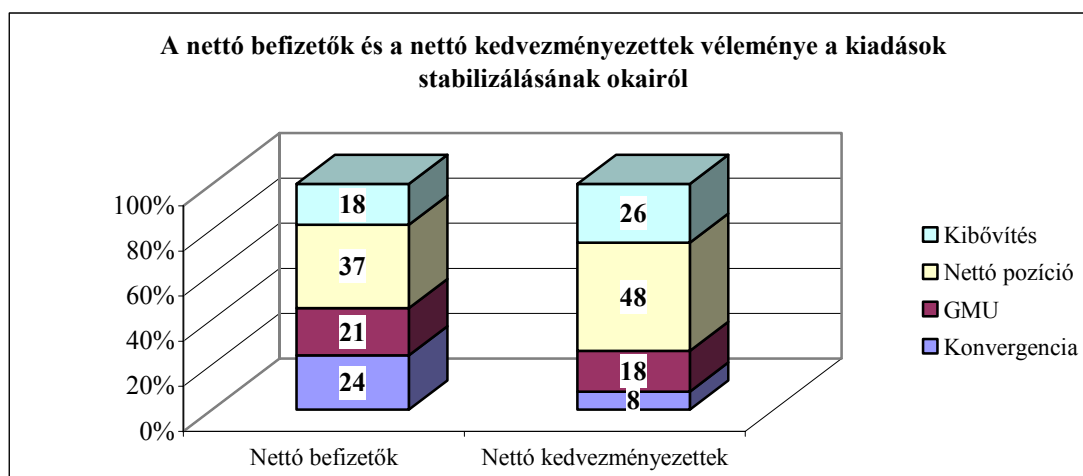
keretei határozzák meg a közösségi politikák fejlődését. A tagállamok nettó költségvetési pozíciója fontosabb szemponttá vált az integráció mélyítését szolgáló politikák fejlődésének finanszírozásánál.

A kiadások stabilizálásáról, illetőleg a közös politikák meghatározó szerepéről tagállami szakértőkkel és diplomatákkal folytatott interjúk során általában egyetértés mutatkozott abban, hogy az Agenda 2000 vitájával véget ért a közösségi politikák meghatározó szerep (68%). Az ezzel a ténnyel való egyetértés vonatkozásában a nettó kedvezményezett országok képviselői és a megkérdezett nettó befizetők álláspontja jelentősen eltért. Míg az előbbi csoportba tartozó válaszadók közel két-harmada (62%) teljesen elutasítja a kiadások 2000-2006-os stabilizálását, és további egy-ötöde nem ért vele egyet, addig a nettó befizető tagállamokból kikerülő válaszadók gyakorlatilag teljesen egyetértenek azzal (88%).

A kiadások stabilizálásának szükségességét a nettó befizető tagállamok a kohéziós országok gazdasági konvergenciájának előrehaladásával, a Gazdasági és Monetáris Unió követelményeivel, saját nettó pozíciójuk javításának igényével, továbbá a soron következő kibővítés költségvetési igényeitől való félelemmel indokolták.

A nettó kedvezményezettek a saját konvergenciájukra vonatkozó érvelést nem fogadták el, hangsúlyozva, hogy különbség van a nominális és a reál konvergencia között. Az euró bevezetése feltételeinek való megfeleléssel részben egyetértettek, és osztották a 2000-2006 közötti kibővítés miatti félelmeket. A kiadások stabilizálása mögötti legfőbb motivációként azonban a nettó befizetők pozícióját, a *juste retour* szemléletmód eluralkodását látták.

A nettó befizetőknek és a nettó kedvezményezetteknek a kiadások stabilizálásának okairól megfogalmazott véleményeinek átlagát az alábbi ábra mutatja be.



Forrás: 2002. márciusa és 2004. októbere között lefolytatott interjúk

7.6 Az új pénzügyi perspektíva kettős táblázata

Mivel az Agenda 2000 vitája folyamán csak munkahipotézissel lehetett élni abban a vonatkozásban, hogy az Unió kibővítésére mikor és hány új tagállammal kerül sor, az a döntés született, hogy két pénzügyi perspektíva táblázat kerüljön elfogadásra. Az első a tizenöt tagú Unióra (EU15), a második (hat új tagállammal számolva 2002-től) huszonegy tagú kibővített Unióra (EU21) vonatkozik.

Az EU15 pénzügyi perspektívája a korábban már ismertetett szerkezetet követi: tartalmazza a tizenötök vonatkozásában a (1. fejezet:) mezőgazdasági, (2.) strukturális, (3.) belpiaci kiadásait, (4.) a harmadik országok viszonylatában felmerülő külső kiadásokat, (5.) az igazgatás költségeit, (6.) a tartalékokat és (7.) az előcsatlakozási eszközök fejezetét. A bővítés tekintetében ebben a táblázatban a tizenötök befizetéseiből képzett „csatlakozás esetén igénybe vehető összeg” szerepel csupán, vagyis a kibővítésből a tizenötökre eső kiadások összege [Iván-Várnay, 2002, pp. 665-666].

A második táblázat (EU21) fejezetei ehhez hasonlóak, az 1.-től a 7. fejezetig teljesen megegyezők, az EU21 tábla tartalmaz azonban 2002-2006-os időhorizonttal egy új fejezetet, a kibővítés költségeit (8. fejezet), olyan módon, hogy a rendelkezésre álló források számításánál már az új tagállamok befizetéseit is figyelembe veszi. (A bővítés

bekövetkezésekor az EU15-ök költségvetését az EU21 tábla 8. fejezete szerint tervezték módosítani.)

Az Agenda 2000 kibővítési feltételezése a pénzügyi perspektíva két fejezetét érintette: a 7. fejezetet,⁸⁵ az előcsatlakozási eszközöket; illetve a kibővítés költségeit (az EU15 tábla „csatlakozáskor igénybe vehető” összegét, illetve az EU21 tábla 8. fejezetét).

Az előcsatlakozási eszközökre a pénzügyi perspektíva 2000-2006 között évente állandó összegű támogatást, 3,12 milliárd eurót helyezett kilátásba. Ez az összeg foglalta magában a PHARE, az ISPA és a SAPARD programok költségvetését.

A kibővítés költségvetési fejezete 2002-től indult, és a támogatások fokozatos felfutásával számolt. Vagyis a berlini döntés szerint az új tagállamok csatlakozásuk első évében nem kapták volna meg a regionális politika allokációs szabályai szerint kiszámolható teljes összeget, hanem annak csak egy részét; majd ötéves átmeneti időszak (*phasing in*) után érte volna el az egy főre jutó támogatás a közösségi átlagot.

Az Agenda 2000 (számítva már az új tagok befizetésire is) 2000-2006 közötti teljes időszakban munkahipotézisként összesen 67,24 milliárd euró kiadási előiránnyal számolt a tagjelöltek, illetve az új tagállamok vonatkozásában: 21,84 milliárd euró előcsatlakozási támogatással valamennyi tagjelölt számára, és 45,4 milliárd euróval az új tagoknak a közös politikákból való részesedéseként.

Mindkét kategória kizárólag a pontosan meghatározott célokra, vagyis a csatlakozás előtti támogatásra (PHARE, ISPA, SAPARD), illetőleg a bővítés közvetlen következményeként fölmerülő költségek fedezésére volt tervezve. A tizenötök előre nem látott kiadásai ezekből nem lettek volna biztosíthatóak, de a tizenötök számára elkülönített összegekből sem lettek volna kiegészíthetők az új tagok csatlakozását segítő források. Tehát az Agenda 2000 egyértelműen elhatárolja egyfelől a csatlakozás előtti támogatásokat és a bővítési költségeket a többi kiadástól, másfelől a bővítéshez fűződő két különböző típusú kiadást a tizenötök többi „hagyományos” költségvetési tételeitől. Ezt a „körülhatárolásként”

⁸⁵ A 7. fejezetet annyiban érinti a kibővítés, hogy az előcsatlakozási támogatásra a tagjelöltek jogosultak. Csatlakozás esetén a tagállammá váló országok nem részesedhetnek tovább a 7. fejezetből, helyette a 8. fejezet kiadásai lépnek be. A 7. fejezet kibővítéssel „felszabaduló” összegei a fejezeten belül újraallokálásra kerülhetnek, a kedvezményezettek abszorpciók képességének függvényében.

meghatározott döntést a két különálló költségvetési táblázat (EU15 és EU21); illetőleg azokon belül a 7. és a 8. fejezet létrehozása tette szemléletessé.

4. Táblázat

Az EU-15 pénzügyi perspektívája, 2000-2006 (millió euróban, 1999-es árakon)

FEJEZET/ÉV	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Mezőgazdaság	40920	42800	43900	43770	42760	41930	41660
2. Strukturális tevékenységek	32045	31455	30865	30285	29595	29595	29170
Strukturális alapok	29430	28840	28250	27670	27080	27080	26660
Kohéziós Alap	2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510
3. Belső politikák	5930	6040	6150	6260	6370	6480	6600
4. Külső akciók	4550	4560	4570	4580	4590	4600	4610
5. Igazgatás	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100
6. Tartalékok	900	900	650	400	400	400	400
7. Előcsatlakozási támogatás	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
SAPARD	520	520	520	520	520	520	520
ISPA	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
PHARE	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
Kötelezettségvállalási előirányzatok	92025	93475	93955	93215	91735	91125	90660
Kifizetési előirányzatok	89600	91110	94220	94880	91910	90160	89620
Kifizetési előirányzatok (%GNP)	1,13%	1,12%	1,13%	1,11%	1,05%	1,00%	0,97%
Kibővítésre rendelkezésre álló			4.140	6.710	8.890	11.440	14.220
Mezőgazdaság			1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Más kiadások			2.540	4.680	6.640	8.510	10.820
Kifizetési előir. felső határa	89600	91110	98360	101590	100800	101600	103840
Kifiz. előir. felső határa (%GNP)	1,13%	1,12%	1,18%	1,19%	1,15%	1,13%	1,13%
<i>Margin</i>	0,14%	0,15%	0,09%	0,08%	0,12%	0,14%	0,14%
Saját források felső határa	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Forrás: Intézményközi megállapodás, 1999. május 6. OJ C 172 1999. június 18.

Az EU-21 pénzügyi perspektívája, 2000-2006 (millió euróban, 1999-es árakon)

FEJEZET/ÉV	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Mezőgazdaság	40920	42800	43900	43770	42760	41930	41660
2. Strukturális tevékenységek	32045	31455	30865	30285	29595	29595	29170
Strukturális alapok	29430	28840	28250	27670	27080	27080	26660
Kohéziós Alap	2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510
3. Belső politikák	5900	5950	6000	6050	6100	6150	6200
4. Külső akciók	4550	4560	4570	4580	4590	4600	4610
5. Igazgatás	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100
6. Tartalékok	900	900	650	400	400	400	400
7. Előcsatlakozási támogatás	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
SAPARD	520	520	520	520	520	520	520
ISPA	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
PHARE	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
8. Kibővítés			6.450	9.030	11.610	14.200	16.780
Mezőgazdaság			1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Strukturális fejlesztések			3.750	5.830	7.920	10.000	12.080
Belső politikák			730	760	790	820	850
Igazgatás			370	410	450	450	450
Kötelezettségvállalási előirányzatok	91995	93385	100255	102035	103075	104995	107040
Kifizetési előirányzatok	89590	91070	98270	101450	100610	101350	103530
Kibővítésre jutó			4.140	6.710	8.890	11.440	14.210
Kifizetési előirányzatok (%GNP)	1,13%	1,12%	1,14%	1,15%	1,11%	1,09%	1,09%
<i>Margin</i>	0,14%	0,15%	0,13%	0,12%	0,16%	0,18%	0,18%
Saját források felső határa	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Forrás: Intézményközi megállapodás, 1999. május 6. OJ C 172 1999. június 18.

7.7 A saját források rendszerének módosítása

Az Agenda 2000 vitája a közösségi politikák reformja és a kibővítés miatt alapvetően a közös költségvetés kiadási oldalára koncentrált. Mint láttuk, a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek figyelmüket a kiadási oldal szerkezetére, prioritásaira és az egyes fejezetek nagyságára koncentrálták. A saját források reformjának kérdése a vita későbbi szakaszában került előtérbe.

Az Európai Bizottság szerint [European Commission, 1998b] a kilencvenes években jelentősen megnőtt a GNP alapú forrás részaránya, ami a közös költségvetés növekvő függését jelentette a tagállami költségvetésektől, a saját források rendszere messze állt a

pénzügyi autonómiától. A Bizottság kétféle reformra látott lehetőséget: a fiskális alap kiszélesítését egy új, adóalapú saját forrással; vagy a saját források rendszerének egyszerűsítését. az előbbi egy új igazán „saját”, uniós forrás bevezetését jelentette volna, az uniós adó irányába mutatva, az utóbbi pedig az áfa alapú forrás felváltását GNP alapú befizetéssel.

A Bizottság maga is belátta, hogy egyik megoldás sem tekinthető reálisnak középtávon. Egy uniós adó ugyan technikailag többféle módon is „kitalálható”, egy módosított áfa alapú bevétel, vagy a szén-dioxid kibocsátáshoz köthető közösségi adó formájában. A tagállamok politikai akarata azonban egyértelműen hiányzott ehhez az 1998-1999-es vitákban. Az áfa alapú forrás felváltása GNP alapú forrással ugyan valóban jelentősen egyszerűsítette volna a saját források rendszerét, de növelte volna a nemzeti költségvetésektől való függést, és ezért véleményünk szerint integrációs szempontból visszalépést jelentett volna. Amiért azonban valójában lekerült a napirendről, annak az volt az oka, hogy - bár Spanyolország, Portugália és Görögország erősen támogatta - a tagállamok nagyobbik része úgy vélte, hogy a közösségi szolidaritás megjelenítésének helye a kiadási és nem a bevételi oldalon van.

A saját források 2000. évi módosítása kapcsán éles viták tárgyát képezte a brit visszatérítés rendszere. Németország, Hollandia, Svédország és Ausztria amellettt érvelt, hogy a közös költségvetéssel szembeni kedvezőtlen egyenlegük a fontainebleau-i megállapodás betűje szerint túlzottnak minősíthető. Tartottak továbbá attól, hogy a kibővítést követően egyenlegük tovább romlik. A lehetséges megoldások között felmerült a brit visszatérítés fokozatos megszüntetése, egy általános korrekciós mechanizmus bevezetése (amely a túlzottnak minősíthető negatív egyenleg esetén nem csak egy, hanem valamennyi érintett tagállamra kiterjedne), továbbá a négy szóban forgó ország befizetési terheinek egy sajátos mechanizmus alapján történő csökkentése [European Commission, 1998b].

A viták során mérlegelték azt, hogy visszatérítés megszüntetése az Egyesült Királyság elszigeteléséhez vezet, bizonytalan kimenetelű válság előidézését jelenthette volna. Ezért a leginkább érintett tagállamok is olyan megoldásban voltak érdekeltek, amelyek elfogadhatók London számára is, továbbá Berlin, Hága, Stockholm és Bécs terheit is csökkentik. Ez a megoldás csak az öt tagállamon kívüli többi tagállam terhének növekedésével volt biztosítható [Council of the European Union, 1998c].

A brit visszatérítési módosításainak egyik része arra irányult, hogy sem a saját források rendszerében bekövetkező változások miatt, sem a mezőgazdasági költségek csökkenéséből eredően, sem a kibővítés miatt csökkenő előcsatlakozási költségek miatt ne növekedjen a brit visszatérítés nagysága. Ennek érdekében módosult a visszatérítés számításának alapját képező allokált költségek fogalma, mégpedig olyan módon, hogy sem az adminisztratív költségek,⁸⁶ sem a kibővítésből eredő költségek nem képezhetik a visszatérítési számítások alapját. 1999-ig pl. a Phare támogatás, mint a „Külső tevékenységek” 4. költségvetési fejezetbe tartozó összeg nem képezte az allokált költségek részét, így nem lett figyelembe véve a visszatérítés megállapításakor. A módosítás szerint a 2000-2006-os keret 7. és 8. fejezete - az „Előcsatlakozási támogatások” és a „Kibővítés” - sem kerül figyelembe vételre a visszatérítés nagyságának meghatározásakor.

A brit visszatérítési rendszer legjelentősebb módosítását azonban az jelentette, hogy a legnagyobb nettó befizetők, Németország, Ausztria, Hollandia, Svédország 2000-től kezdődően a brit visszatérítés finanszírozásában csak részlegesen vesznek részt. A berlini csúcstalálkozót megelőző utolsó napokig úgy tűnt [Council of the European Union, 1999b], hogy általános korrekciós mechanizmus kerül bevezetésre, amelynek - az Egyesült Királyság mellett - Németország, Hollandia, Ausztria és Svédország lenne a kedvezményezettje. A visszatérítésre jogosultságot adó nettó pozíció mértékét ennek a négy országnak az érdekei szerint határozták volna meg. Azonban a kibővítés keltette bizonytalanság mégis arra készítette a négy érintett tagállamot, hogy számukra nevesített megoldás szülessen. Ennek megfelelően a brit korrekcióból a rájuk eső résznek csak 25%-át fizetik, a fennmaradó részt a többi tagállammal „fizettetik meg”. Ez a módosítás alapvetően hozzájárult a rendszer fennmaradásához [Council of the European Union, 1999b].

A hivatkozott négy nettó befizető a személyükre szabott megoldásnak a kikényszerítésével is közvetve bizonyította, hogy politikájában a közösségi kiadások stabilizálásának célja nem más, mint az uniós költségvetéssel szembeni pozíciója javításának eszköze.

⁸⁶ Az adminisztratív kiadások ennek ellenére továbbra is részét képezik a brit korrekció számításakor figyelembe veendő tételeknek, azonban a Bizottság a nettó pozíciók „prezentálásakor” köteles azokat kihagyni.

Az 1999. évi berlini megállapodás a saját források rendszerében ha reformokat nem is, de módosításokat hozott, a brit visszatérítés finanszírozásának megváltoztatásán túlmenően is. Az áfa-forrás esetében megtartották az 1999-től alkalmazott, a GNP 50%-ában maximált áfa-alap számítást, tovább csökkentették azonban a befizetési kulcsot: 2002-ben és 2003-ban az áfa alap 0,75%-a jelentette az áfa-forrást, 2004-től pedig a kulcs 0,5%-ra csökken. A hagyományos saját források esetében a berlini döntés szerint a beszédés költségeire a bevételek 25%-a tartható vissza a tagállamokban 2001-től kezdődően (a korábbi 10% helyett). A saját források 1,27%-os közösségi GNP-arányos plafonja változatlan maradt.

8. Az unió kibővítésének költségvetési vitái, a nettó pozíció tanulságai

8.1 A kibővítés költségvetési vitáinak determináltsága

A csatlakozási tárgyalások eredményét előre meghatározta a kiadások 1999-ben megállapodott stabilizálása. Figyelembe véve azt, hogy a közös politikákat 2000-től a közös költségvetés keretei határozzák meg, a közös politikák csak 2004-től 2006-ig tartó átmenti időszakok beiktatásával képesek szolgálni az unió bővülését. Ez mind a regionális politika, mind a mezőgazdasági politika esetében releváns.

Az újonnan csatlakozott országok a 2000-2006-os pénzügyi perspektíva keretei között arra törekedtek, hogy nettó pozíciójuk már a csatlakozás első évétől jobb legyen, mint a csatlakozást megelőzően. Ezzel paradox módon arra kényszerültek, hogy ugyanazt a magatartást kövessék, mint ami oda vezetett, hogy a költségvetési keretek határozzák meg a közös politikák fejlődését. Ugyanakkor az új tagállamok olyan kihívásokat hoznak a kibővült unióba, amelyek egyes politikák esetében nagyobb finanszírozási igényt jelent, gondoljunk csak a kohéziós politikára, vagy a mezőgazdasági politikára.

Az unió kibővítése egy terület kivételével erősítette a költségvetés politika meghatározó szerepét. Ez a kivétel a külső határvédelem közösségi támogatásának megjelenése. Az ún. *Schengen facility* olyan új kiadási tételt jelent, amely az 1998-2002 között részben közösségi politikává fejlődött bel- és igazságügyi együttműködés első megjelenése a közös költségvetésben. Az új tagállamok készek átvenni a schengeni politikát, a közös költségvetés pedig kész a közös külső határok védelméhez támogatást nyújtani.

A kibővítés költségvetési igénye a koppenhágai Európai Tanács
(2002. december 12-13.) döntésének megfelelően

Kötelezettségvállalás millió euróban, 1999-es árakon			
	2004	2005	2006
1. Mezőgazdaság	1897	3747	4147
KAP	327	2032	2322
Vidékfejlesztés	1570	1715	1825
2. Strukturális tevékenységek	6070	6907	8770
Strukturális alapok	3453	4755	5948
Kohéziós Alap	2617	2152	2822
3. Belső politikák és átmeneti kiegészítő előirányzatok	1457	1428	1372
Belső politika	846	881	916
Nukleáris biztonság	125	125	125
Intézményfejlesztés	200	120	60
Schengen	286	302	271
5. Igazgatás	503	558	612
Összesen	9927	12640	14901

	2004	2005	2006
<i>Cash flow lump sums</i>	1011	744	644
Költségvetési kompenzáció	262	429	296
Összesen	1273	1173	940

Forrás: Csatlakozási Szerződés: Csatlakozási Okmány, Negyedik Rész, I. Cím

8.2 A nettó pozíció jelentősége a csatlakozási tárgyalások záró fordulójában

Az európai uniós csatlakozási tárgyalások végső szakaszában különös figyelmet kapott az új tagállamoknak a közösségi költségvetéssel szemben várható nettó költségvetési pozíciója. A csatlakozási tárgyalások záró szakasza felfokozta a tagjelölt országok közvéleményének várakozásait, és egyúttal bizonytalanságait is. A tárgyalásokat folytató kormányok többsége számára különös jelentőséget kapott, hogy a tárgyalásokat úgy tudják lezárni, miszerint garanciákat tudnak felmutatni a hazai közvélemény felé arra vonatkozóan, hogy az uniós csatlakozás anyagi jólétet fog hozni. Ennek egyik fontos

tényezője volt a közös költségvetéshez viszonyított kedvező nettó pozíció ígérete. Így a tárgyalások lezárásának sikermutatójává vált a nettó pozíció kérdése.

A kibővítés költségvetési vitáinak a nettó pozíció számítás általi meghatározottsága egy sajátos tanulsággal szolgál: az új tagállamok esetében a közösségi költségvetéssel szemben elérhető nettó pozíció nem csupán költség-haszon mérésre használható. Az unió új tagállamainak esetében a közösségi költségvetéssel szembeni nettó pozíció annál kedvezőtlenebbül alakul, minél magasabb az adott tagállam integrációérettségének mértéke.

Az itt következő adatok és számítások a csatlakozási tárgyalások záró fordulójában használt adatokon alapszanak, hasonlóképpen a Csatlakozási Szerződésben rögzítettekhez.

8.2.1 A költségvetési nettó pozíció: költség-haszon vagy integráció-érettségi mutató?

Első megközelítésben a közösségi költségvetéshez viszonyított nettó pozíció költség-haszon elemzésre ad módot: az adott tagállam a közösségi politikák által meghatározott támogatásban részesül, miközben hozzájárul a közösségi költségvetéshez. A kettő egyenlege egy hagyományos költség-haszon számításként is felfogható - ezzel azonban beleesnénk az uniós tagság előnyeinek-hátrányainak költségvetési kérdéssé történő leegyszerűsítésének hibájába.

Az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozott tíz új tagállam esetében is mélyebb összefüggéseket találhatunk a nettó költségvetési pozíciót meghatározó tényezők vizsgálatával.

Feltételezzük, hogy az új tagállamok esetében a közösségi költségvetéssel szemben várható nettó pozíció annál kedvezőtlenebbül alakul, minél magasabb az adott tagállam integrációérettségének mértéke. A következőkben ennek bizonyítására teszünk kísérletet az új tagállamok egy csoportja esetében.

8.2.1.1 A közép-kelet-európai országok csoportja, mint az elemzés tárgya

A 2004-ben csatlakozott tíz ország többféleképpen is csoportosítható.

A csatlakozási tárgyalásokon valamennyi tagjelölt számára fontos célkitűzés volt, hogy a csatlakozás első évének nettó költségvetési pozíciója javuljon a csatlakozás előtti utolsó évhez képest (amikor még előcsatlakozási támogatásokat kapnak, de még nem fizetnek be a közösségi költségvetésbe).

A csatlakozás első évében a közösségi költségvetéshez kompenzáció nélkül viszonyított nettó pozíció alapján az új tagállamok két csoportja határozható meg.

- Az elsőbe azok tartoznak, amelyeknek a közösségi költségvetéshez viszonyított nettó pozíciója a csatlakozás utáni első évben kompenzációs mechanizmus alkalmazása nélkül romlik a csatlakozás előtti utolsó évhez képest; ezek Ciprus, Málta, Szlovénia, a Cseh Köztársaság, Magyarország és Szlovákia.
- A másik csoportba azok sorolhatók, amelyek pozíciója a fenti összefüggésben már az első évben javul, ezek Lengyelország, Lettország, Litvánia és Észtország.

Ez a csoportosítás azonban az első csoportban tartalmazza a két szigetországot, amelyek számos szempontból nehezen vethetők össze a másik négy új tagállammal, Szlovéniával, a Cseh Köztársasággal, Magyarországgal és Szlovákiával.

A második kategóriában a három balti állam képez egy külön csoportot, ebben az esetben Lengyelország marad egyedül.

Amennyiben nem csupán a csatlakozás első évének költségvetési pozíció változását vesszük figyelembe, hanem az új tagállamok gazdasági, társadalmi, történelmi, földrajzi sajátosságait is, úgy a következő hármas csoportosítás határozható meg.

- A két szigetország, Ciprus és Málta.
- A közép-kelet-európai országok: Szlovénia, a Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovákia és Lengyelország.
- A három balti állam.

A közösségi költségvetéshez viszonyított nettó pozíció és az integrációérettség kapcsolatának vizsgálata során célszerű az új tagállamok egy olyan csoportját kiválasztani, amelyek egyrészt gazdasági-társadalmi adottságaik okán leginkább összevethetők; másrészt amely csoportban éppúgy megtalálhatók a kompenzáció nélkül nettó befizetővé váló új tagállam (Szlovénia), mint már az első évtől kedvező nettó pozíciót elérő országok. Erre a legalkalmasabb a közép-kelet-európai országok egy csoportja: Szlovénia, a Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovákia és Lengyelország együttese.

7. Táblázat

A tíz új tagállam nettó költségvetési pozíció változása 2004-ben, kompenzáció nélkül
millió euró, 1999-es árak

Ország	2003. évi nettó pozíció (előcsatl. támogatás)	2004. évi nettó pozíció, kompenzáció nélkül ⁸⁷	Változás 2003-ról 2004-re
Ciprus	16	- 70	- 86
Málta	11	- 23	- 34
Szlovénia	45	-15	- 60
Cseh Köztársaság	170	- 110	- 280
Magyarország	197	116	- 81
Szlovákia	123	110	- 13
Lengyelország	844	1032	+ 188
Lettország	84	176	+ 92
Észtország	55	109	+ 54
Litvánia	115	264	+149

Forrás: a számítások alapját a 2002. december 12-13-i Európai Tanács ülésére készített 2002. december 11-i tanácsi jelentés képezte [Council of the European Union, 2002a]. A támogatások a kifizetési előirányzatok alapján számítva. A nettó pozíciót a számviteli egyenleg szerint értve.

8.2.1.2 A nettó költségvetési pozíció meghatározó elemei

A vizsgált új tagállamok esetében a közösségi saját források rendszeréhez történő hozzájárulást döntő részben a bruttó nemzeti jövedelem határozza meg: az áfa alapú forrás esetében érvényesül az áfa-alap 50%-os plafonja, vagyis - némi egyszerűsítéssel élve - 2004-től az áfa-alap befizetés a GNI 0,25%-át teszi ki. A GNI alapú hozzájárulás pedig lényegénél fogva nemzeti jövedelem-arányos.

⁸⁷ A teljes kompenzáció részét képezi a 2004. évi egyszeri *cash flow lump-sum*, valamint a 2004., 2005. és 2006. évi *költségvetési kompenzáció* (lásd később).

8. Táblázat

A tíz új tagállam nettó költségvetési egyenlege 2004-2006 között

1999-es árak

Ország	Nettó egyenleg 2004-2006 között ⁸⁸			
	Kompenzáció nélkül		Kompenzációval ⁸⁹	
	millió euró	euró/fő	millió euró	euró/fő
Ciprus	- 247	- 353	91	130
Málta	- 98	- 245	132	330
Szlovénia	16	8	250	125
Cseh Köztársaság	102	10	806	78
Magyarország	1 180	117	1 390	138
Szlovákia	752	139	838	155
Lengyelország	5 987	154	7 138	184
Lettország	806	335	832	346
Észtország	484	346	506	361
Litvánia	1 308	353	1 356	366

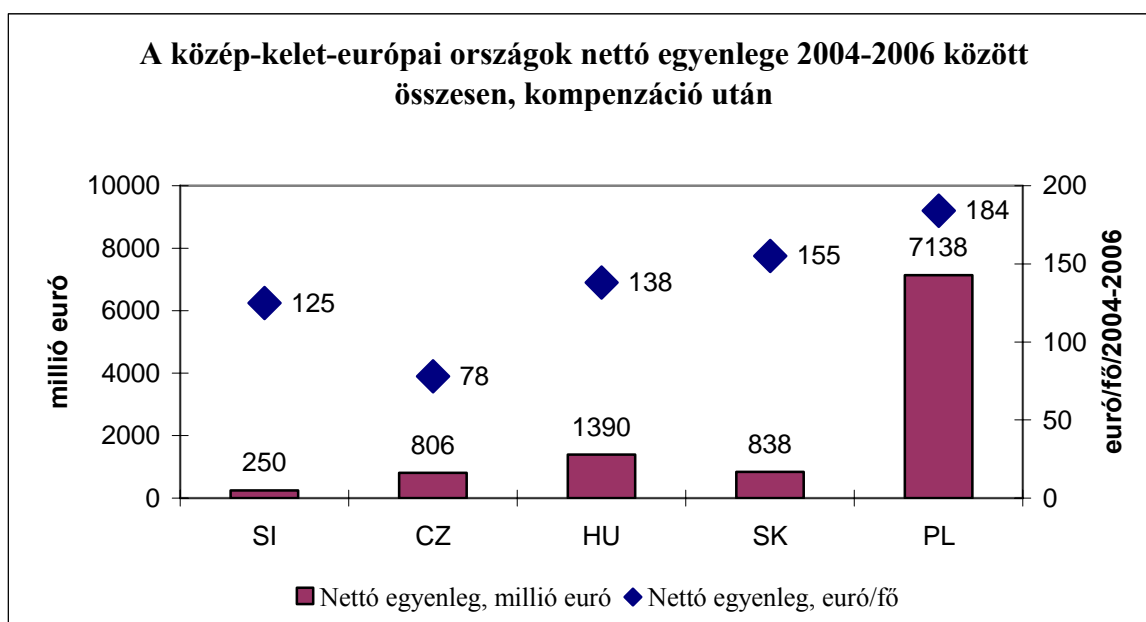
Forrás: A táblázat saját számítás, amelynek alapját a 2002. december 12-13-i Európai Tanács ülésre készített 2002. december 11-i tanácsi jelentés [Council of the European Union, 2002a], és a csatlakozási tárgyalások 2002. december 13-i záródokumentuma (*Overall Final Agreement*) képezte [Council of the European Union, 2002b]. A kompenzációval korrigált nettó egyenleg tartalmazza a Lengyelország nélküli kilenc új tagállam számára Koppenhágában többletként biztosított 300 millió euró felosztását; a Lengyelországnak megítélt 108 millió euró schengeni többlettámogatás figyelembevételét; továbbá Lengyelország és Csehország esetében az egymilliárd, illetve százmillió euró összegű átcsoportosított kötelezettségvállalási előirányzat teljes mértékben kifizetési előirányzatként való figyelembevételét (ez Lengyelország esetében 575 millió euróval, Csehország esetében 58 millió euróval javítja a tényleges kifizetések szintjén számított nettó egyenleget).

A fenti számításokat az öt új tagállamra szűkítve, a közösségi költségvetéssel szembeni nettó egyenleg, illetve annak egy főre vetített nagysága a rendelkezésre álló információk alapján⁹⁰ az alábbiak szerint várható [Council of the European Union, 2002a].

⁸⁸ 2004-2006 közötti kumulált adatok, a kifizetési előirányzatok alapján.

⁸⁹ A 2004. évi egyszeri *lump-sum*, valamint a 2004., 2005. és 2006. évi *költségvetési kompenzáció* együtt.

⁹⁰ A támogatások a kifizetési előirányzatok alapján számítva.



Forrás: mint a 8. táblázat, saját számítás

Az öt új tagállam nettó egyenlegét bemutató táblázathoz a következő észrevételeket fűzzük.

- A szlovén, magyar, szlovák, lengyel egy főre jutó nettó pozíciók növekvő sorrendje megfelel az egy főre jutó nemzeti jövedelmek fordított, csökkenő sorrendjének. Vagyis a nettó pozíció az aránylag gazdagabb, magasabb reálkonvergenciát elért országok esetében alacsonyabb. A sorba csupán a Cseh Köztársaság nem illeszkedik bele. Ennek több oka is van: egyrészt a prágai régió fejlettsége miatt nem kedvezményezettje a regionális politika legnagyobb támogatást nyújtó 1. sz. célkitűzésének; másrészt a hatékonyabb szlovén mezőgazdaság magasabb egy főre jutó mezőgazdasági támogatással számolhat; harmadrészt a Cseh Köztársaság egyáltalán nem részesedik a schengeni támogatásból. Ezeket a sajátos tényeket figyelembe véve a sorból „kilógó” cseh adat nem gyengíti azt a megállapítást, hogy az egy főre jutó nettó egyenlegek növekvő sorrendje megfelel az egy főre jutó nemzeti jövedelmek fordított, csökkenő sorrendjének.
- A strukturális és kohéziós támogatások nagyságának sorrendje az öt közép-kelet-európai ország esetében pontosan megfelel az egy főre jutó nemzeti jövedelmek

fordított sorrendjének. A strukturális és kohéziós támogatások nagyságát egy főre vetítve határozzák meg. Az egy főre jutó támogatások nagysága alapvetően az ország relatív jövedelmi helyzetétől függ, a kedvezményezett tagállamok között a szegényebbek aránylag magasabb támogatást kapnak. Az egy főre eső támogatások nagyságának sorrendje (a fentebb említett okok miatt a Cseh Köztársaság kivételével) megfelel a nettó pozíció sorrendjének.

- Az egy főre jutó mezőgazdasági támogatások sorrendjébe Szlovénia és Magyarország nem illik bele, a többi három ország esetében a sorrend itt is megfelel az egy főre jutó nettó pozíció sorrendjének. A Szlovénián és Magyarországon kívüli három ország esetében a magasabb agrártámogatás a gazdaság szerkezeti elmaradottságával (a mezőgazdaság súlyával) egyenes arányban nő. A sorban Szlovénia és Magyarország speciális helyét alapvetően a hatékonyabb termelés indokolja (l. magasabb termésátlagok).
- Az új tagállamok esetében a közösségi költségvetésbe történő befizetések több mint 80%-át a nemzeti jövedelem nagysága határozza meg. Ide tartoznak az áfa alapú befizetések, (amelyek számítási alapját valamennyi közép-kelet-európai országban a GNI 50%-a jelenti), valamint a GNI alapú befizetések. (A nemzeti jövedelemtől független befizetések a hagyományos saját források.) Mivel a befizetések nagyságát alapvetően a nemzeti jövedelem határozza meg, az aránylag gazdagabb új tagállamok magasabb befizetése kedvezőtlenebb nettó egyenleget eredményez.
- Az egy főre jutó kompenzáció csökkenő sorrendje pontosan megfelel az egy főre jutó befizetések és a nemzeti jövedelmek csökkenő sorrendjének.

A fenti megállapításokat az alábbi táblázat foglalja össze.

A közép-kelet-európai országok egyes mutatói

1999-es árak

	GDP/fő PPS, euró ⁹¹	2004-2006 közötti kumulált adatok, euró				
		Nettó pozíció/fő ⁹²	Kompenzáci ó/fő ⁹³	Strukt. tám./fő ⁹⁴	Mezőgazd. tám./fő ⁹⁵	Befiz./fő ⁹⁶
Szlovénia	16.000	125	117	202	200	382
Cseh Köztársaság	13.300	78	63	236	109	248
Magyarország	11.900	138	21	282	147	224
Szlovákia	11.100	155	16	289	116	172
Lengyelország	9.200	184	11	320	119	168

Forrás: A számítások alapját a 2002. december 12-13-i Európai Tanács ülésére készített 2002. december 11-i tanácsi jelentés [Council of the European Union, 2002a], és a csatlakozási tárgyalások 2002. december 13-i záródokumentuma (*Overall Final Agreement*) képezte [Council of the European Union, 2002b].

Az új tagállamok egy főre jutó nettó pozíciója kétségkívül olyan politikai szempont, amelyet a döntéshozóknak figyelembe kellett venniük. Felmerül azonban a kérdés, hogy az egy főre vetített nettó egyenlegnek politikai jelentősége mellett milyen közgazdasági tartalma van. Erre a kérdésre a közösségi támogatási politika és a saját források rendszere azt a magyarázatot adja, hogy az egy főre jutó nettó pozíció és a reálkonvergencia szintje között összefüggés mutatható ki. Mint az a fenti táblázatban összefoglalt elemzésből kitűnik, a közösségi politikák (mezőgazdasági és regionális fejlesztési politika) gazdasági fejlettségtől függő támogatási szintje és az alapvetően a nemzeti jövedelem nagyságától függő saját forrás hozzájárulások rendszere együttesen azt eredményezik, hogy a magasabb reálkonvergenciát elért új tagállamok kedvezőtlenebb nettó költségvetési pozícióba kerülnek majd, mint a magasabb egy főre jutó egyenleget várhatóan felmutató, összehasonlítható országok.

⁹¹ 2001. évi adatok, Eurostat

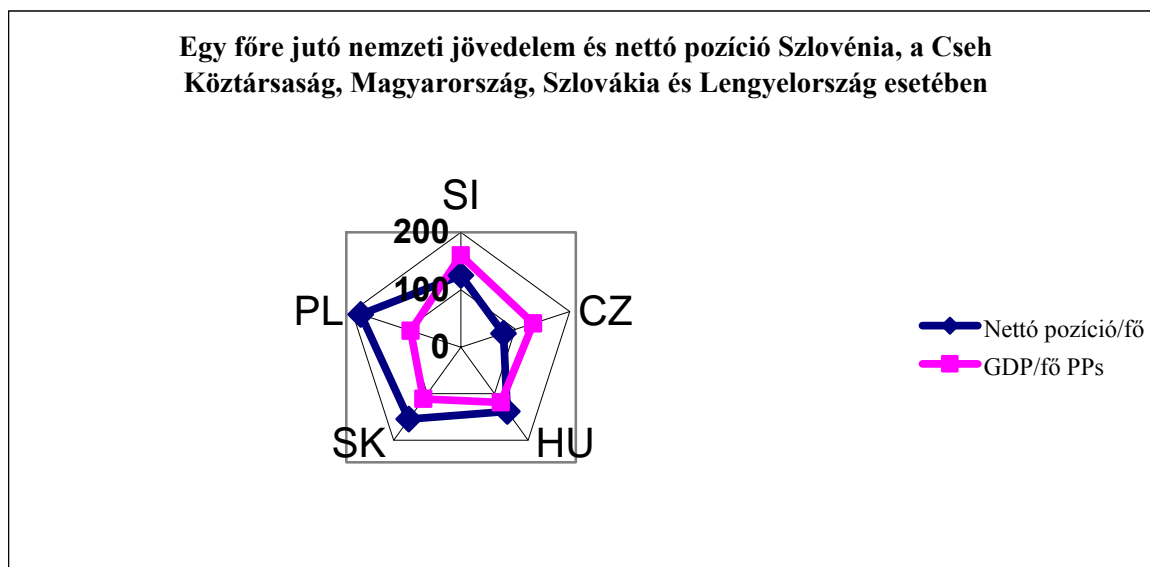
⁹² A nettó pozíció az *accounting net balance* elve alapján számítva

⁹³ Itt is a teljes kompenzáció részét képezi a 2004. évi egyszeri *lump-sum*, valamint a 2004., 2005. és 2006. évi költségvetési kompenzáció. A Cseh Köztársaság és Lengyelország esetében megegyezett 100 milliós, illetve 1 milliárdos átcsoportosítás hatása nem itt, hanem a nettó pozíció számításánál lett figyelembe véve.

⁹⁴ A strukturális és kohéziós támogatások a kötelezettségvállalások szintjén.

⁹⁵ A mezőgazdasági támogatások összessége a kötelezettségvállalások szintjén.

⁹⁶ A saját források rendszere alapján



Forrás: mint 9. táblázat, saját számítás

A saját forrás hozzájárulás rendszerének mindenfajta kompenzáció nélküli alkalmazása - a támogatások fokozatos felfutása mellett - a fenti megállapítást még markánsabban támasztotta volna alá, többek között oda vezetett volna, hogy az új tagállamok többségében romlana a közösségi költségvetéssel szembeni egyenleg 2003-ról 2004-re (lásd az I. táblázatot).

8.2.1.3 A kompenzáció mértéke

Az általában „kompenzációként” hivatkozott korrekció két különböző mechanizmust alkalmazott (amint arra már a jegyzetekben utaltunk): egy egyszeri, 2004. évi *lump-sum* térítést, és egy 2004-2006 között egyes országok (a potenciális nettó befizetők) esetében egy *költségvetési kompenzációt*. Az egyszeri *lump-sum* térítés alapját az képezi, hogy a 2004. évi befizetésekből fedezik a 2003. évi mezőgazdasági közvetlen kifizetéseket. A 2003. évi közvetlen kifizetések címzettjei kizárólag a tizenötök, míg a ténylegesen 2004-ben történő finanszírozásban már az új tagállamok is részt vennének 2004. évi befizetéseikkel. Az Európai Bizottság számítása szerint a tíz új tagállam 2004. évi összes befizetéséből 998 millió euróval járulnának hozzá a tizenötök közvetlen kifizetéseéhez. Ezt az összeget a befizetések arányában visszatérítik az új tagállamoknak, ez a 2004. évi *lump-*

sum kompenzáció. Ezen túlmenően a Lengyelország nélküli kilenc új tagállam további ún. költségvetési kompenzációban részesül, 2004-2006 között. Ebben a költségvetési kompenzációban eredetileg Ciprus, Málta, Csehország és Szlovénia részesült volna 2004-2006 között, a koppenhágai csúcson azonban a Lengyelország nélküli kilenc új tagállam javára elosztottak további 300 millió euró költségvetési kompenzációt 2005-2006-ra. (Ebből Magyarország 55,9 millió euróval részesedett.)

10. Táblázat

A közép-kelet-európai országok kompenzációja

1999-es árak

	2004. évi befiz.*	Befiz. súlya	Lump-sum*	Lump-sum súly	Ktgv. komp.*	Ktgv. komp. súly	Ktgv. komp./fő	Összes komp./fő
Szlovénia	187	0,059	52	0,059	181,7	0,248	90,9	117
Cseh Köztársaság	622	0,197	175	0,197	472,1	0,645	45,8	63
Magyarország	553	0,175	155	0,175	55,9	0,076	5,5	21
Szlovákia	225	0,071	63	0,071	22,7	0,031	4,2	16
Lengyelország	1576	0,499	443	0,499	0**	0,000	0,0	11

Forrás: A számítások alapját itt is a 2002. december 12-13-i Európai Tanács ülésére készített 2002. december 11-i tanácsi jelentés[Council of the European Union, 2002a], és a csatlakozási tárgyalások 2002. december 13-i záródokumentuma (*Overall Final Agreement*) képezte [Council of the European Union, 2002b].

*millió euró

**Lengyelország költségvetési kompenzációt nem kapott. A hivatkozott 1 milliárd eurós átcsoportosítást a nettó egyenlegnél vettük figyelembe.

Amint arra már utaltunk, illetve amint az a fenti táblázatból is kitűnik, a *lump-sum* térítés a befizetések arányában lett szétosztva. A költségvetési kompenzáció esetében azonban sem az egy főre jutó jövedelem, sem a befizetések aránya⁹⁷ nem ad kellő magyarázatot a felosztásra. Ennek oka egyrészt az, hogy a költségvetési kompenzáció részben politikai kompromisszumok eredményeként született, részben a Cseh Köztársaság sajátos helyzete befolyásolta (lásd fentebb a strukturális, a mezőgazdasági és schengeni támogatásokra való utalást). Prága jelentős kompenzációja azonban csak abszolút értékben igaz, amennyiben azt egy főre vetítjük, úgy Szlovénia esetében kétszer nagyobb mutatót kapunk (lásd a fenti táblázat utolsó előtti oszlopát). Ennek tükrében megállapítható az, hogy a költségvetési kompenzációra is érvényes, hogy az új tagállamok reálkonvergencia szintje sorrendjének megfelel a költségvetési kompenzáció relatív nagyságának sorrendje.

⁹⁷ A befizetések arányát a fenti táblázat ugyan csak 2004-re vonatkozóan tartalmazza, az arányok azonban nem módosulnak 2005-2006-ban sem, mivel a számításoknál az Európai Bizottság azzal a feltételezéssel élt, hogy valamennyi új tagállam GDP növekedésének üteme meg fog egyezni.

Ez a megállapítás igaz a kétféle korrekcióból összeálló teljes kompenzáció relatív nagyságára is.

A koppenhágai kompromisszum a kompenzációval mérsékelte a közösségi politikákból adódó nettó pozíció különbségeket. A *lump-sum* és a *költségvetési kompenzáció* együttes mértéke sem akkora azonban, hogy a reálkonvergencia és a nettó költségvetési pozíció közötti határozott összefüggést elfedje.

8.2.2 A nettó egyenleg, mint integráció-érettségi mutató, és annak korlátai

Amennyiben elfogadjuk azt a tételt, miszerint az integráció-érettség három vizsgálható dimenziója, nevezetesen a gazdasági, a politikai és az intézményi kritériumok közül a két utóbbi alapvetően tagsági és kevésbé az integrálódás mértékét visszatükröző mutató [Palánkai, 2002a, pp. 16-83], úgy a közösségi költségvetéssel szembeni nettó pozíció felfogható egyfajta integráció-érettségi mutatónak, az alábbiak szerint.

Megállapítottuk, hogy a közösségi költségvetéssel szembeni nettó pozíciót alapvetően az adott új tagállam gazdasági fejlettsége határozza meg.

A közösségi költségvetési támogatások oldalán:

- minthogy az egy főre jutó strukturális és kohéziós támogatások nagyságát alapvetően az ország relatív jövedelmi helyzete szabja meg, a kedvezményezett tagállamok között a szegényebbek aránylag magasabb támogatást kapnak; a strukturális és kohéziós támogatások nagyságának növekvő sorrendje az öt közép-kelet-európai ország esetében pontosan megfelel az egy főre jutó nemzeti jövedelmek fordított, csökkenő sorrendjének;
- a Szlovénián és Magyarországon kívüli három ország esetében a magasabb agrártámogatás a gazdaság szerkezeti elmaradottságával, a mezőgazdaság súlyával egyenes arányban nő.

A közösségi költségvetéshez történő hozzájárulást, illetve a kompenzációt illetően:

- az új tagállamok esetében a közösségi költségvetésbe történő befizetések 80-90%-át a nemzeti jövedelem nagysága határozza meg; az aránylag gazdagabb új tagállamok

relatívénagyobb mértékben járulnak hozzá a közösségi költségvetés kiadásainak fedezéséhez;

- a kompenzáció csökkenő sorrendje megfelel az egy főre jutó befizetések és a nemzeti jövedelmek csökkenő sorrendjének.

A támogatások és a befizetések eredőjeként:

- az egy főre jutó nettó pozíciók növekvő sorrendje megfelel az egy főre jutó nemzeti jövedelmek fordított, csökkenő sorrendjének: az aránylag gazdagabb, magasabb reálkonvergenciát elért országok esetében kedvezőtlenebb nettó egyenleg várható a közösségi költségvetéssel szemben.

Az integrációérettség gazdasági kritériumai között a piacgazdasági, a fejlettségi-szerkezeti, a makrogazdasági stabilizációs, a konvergencia, a kohéziós, a társadalmi integráltsági, valamint az intézményi és gazdaságpolitikai kritériumok nevezhetők meg [Palánkai, 2002a]. Mivel azonban ezek közül az első és az utolsó (a piacgazdasági és az intézményi-gazdaságpolitikai) inkább tagsági, mint integráció-érettségi mutató, a közösségi költségvetés viszonylatában mérhető nettó pozíciót

- a fejlettségi-szerkezeti,
- a makrogazdasági stabilizációs,
- a konvergencia (reál- és pénzügyi),
- a kohéziós (finanszírozási-finanszírozhatósági),
- a társadalmi integráltsági

kritériumokkal lehet szembeesíteni.

A fejlettségi-szerkezeti dimenzióban a nettó egyenleget jelentősen meghatározó mezőgazdasági támogatások jutnak szerephez. Hatásuk ugyan csak a közelítően azonos hatékonyságú mezőgazdasági szektorok esetében egyirányú. Az alacsony GDP hozzájárulást, vagy a foglalkoztatottak kis hányadát adó mezőgazdaság esetén is lehet jelentős a közösségi mezőgazdasági támogatás, amennyiben pl. a referenciahozamok relatívénmagasabbak.

A makrogazdasági stabilitás szempontjából a nettó pozíció mértékének korlátozott jelentősége van, nem elhanyagolható ugyanakkor a saját forrás befizetések és a makrogazdasági stabilitás kapcsolata. Egyrészt az új tagállamoknak nemzeti jövedelmük

1,1-1,3%-át kell befizetniük a csatlakozás második évétől a közös költségvetésbe. Ez nem kis kihívást jelent majd az új tagállamok költségvetése számára, minthogy a közösségi költségvetésből juttatott támogatásoknak (a kompenzációk kivételével) a tagállami költségvetésre gyakorolt hatása semleges, azok végső kedvezményezettje nem a költségvetés. Másrészt a közösségi költségvetés tervezhetősége nagymértékben támaszkodik a tagállamok makrogazdasági stabilitására, a saját forrás hozzájárulások nagyságát a tagállamoknak egy évre előre nagy pontossággal meg kell adniuk.

A konvergencia kritérium szempontjából egyértelműen integráció-érettségi mutatóként használható a reálkonvergencia mértéke által meghatározott nettó költségvetési egyenleg, amint azt a fentiekben bemutatottuk. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a nettó pozíció nem használható a pénzügyi konvergencia mutatójaként.

A kohéziós, vagy finanszírozási-finanszírozhatósági kritérium vonatkozásában a nettó egyenleg, mint a kifizetési előirányzatok szintjén számított mutató „megelőlegez” egyfajta integráció-érettségi mutatót: a jövőbeni nettó egyenleg előrejelzése a regionális politika keretei között nyújtott strukturális és kohéziós támogatások ütemezett teljes felhasználását feltételezi. Amennyiben ezeket a támogatásokat nem sikerül teljes mértékben felhasználni, úgy a nettó költségvetési egyenleg az előre jelzettnél lényegesen kedvezőtlenebb lehet.

Végül meg kell említeni, hogy a társadalmi integráltsági kritériummal szemben a nettó egyenleg nem hordoz érdemi, vagy mérhető információt.

Összességében megállapítható, hogy a közösségi költségvetéssel szembeni nettó egyenleget alapvetően az adott tagállam által elért reálkonvergencia szint határozza meg. A nettó egyenleg, illetve annak összetevői vizsgálhatók ugyanakkor a fejlettségi-szerkezeti, a makrogazdasági és a finanszírozási-finanszírozhatósági integráció-érettségi kritériumokkal szemben is. A vizsgált közép-kelet-európai országok esetében arra a következtetésre jutottunk, hogy minél magasabb az integrációérettség foka, annál kedvezőtlenebb a közösségi költségvetéssel szemben elérhető nettó pozíció várható nagysága.

Nem szabad szem elől téveszteni, hogy az új tagállamok minden bizonnyal nettó kedvezményezettjei lesznek a közösségi támogatási politikáknak. A magasabb integráció-érettség által meghatározott relatíve kedvezőtlenebb nettó egyenleg és az euró bevezetése

melletti kötelezettségvállalás a magasabb reálkonvergenciát elért új tagállamok esetében egy ponton konfliktusba kerülhet azonban a nettó kedvezményezett pozíció által vezérelt azon érdekekkel, miszerint a közösségi költségvetésnek a közös politikák általi meghatározottságát részesítsék előnyben.

9. A 2007-2013-as pénzügyi keretek

9.1 A 2007-2013-as pénzügyi perspektíva sajátos körülményei

A 2007-2013-as pénzügyi keretek vitája sajátos körülmények között kezdődött. Ezt a sajátos feltételrendszert az alábbi szempontok határozzák meg.

1. A 25 tagúra bővült, majd 27 tagúvá váló uniót jelentős társadalmi-gazdasági szerkezeti és fejlődésbeli különbségek jellemzik. Az unió nemzeti jövedelmének átlaga a 2004. évi kibővítéssel 12,5%-kal csökken. Az új tagállamok lakosságának 92%-a az uniós nemzeti jövedelem átlag 75%-a alatt, 2/3-a pedig az átlag felét sem elérő régióban él. Amennyiben Románia és Bulgária is csatlakozik az unióhoz, úgy az uniós átlag 75%-át el nem érő régiókban lakók száma a 15-ök 73 milliós számáról 153 millióra nő. Ezekben a régiókban a 15-ök esetében a nemzeti jövedelem 30%-kal maradt el az unió átlagától, egy 27 tagú unióban a 75% alatti régiók nemzeti jövedelmének átlaga 60%-kal marad majd el az uniós átlagtól [European Commission, 2004a, pp. 7-10]. Ezzel a kohéziós politika reformja az érdeklődés középpontjába kerül.
2. Az unió egy főre jutó átlagos nemzeti jövedelmének csökkenése a kohéziós politika esetében a legelmaradottabb régiók kedvezményezett státuszát meghatározó határérték, a közösségi átlagos egy főre jutó jövedelem 75%-ában meghatározott határérték esetében vet fel problémákat. A kibővítés előtti átlag 75%-át el nem érő régiók egy része a viszonyítási alapként szolgáló lecsökkent átlagos jövedelemhez képest az új átlag 75%-át meghaladó jövedelemmel fog rendelkezni, így formálisan nem teljesíti az 1. célkitűzés alá tartozás kritériumát, holott fejlettségi szintje nem változik. Ez a statisztikai hatás. A statisztikai hatás legérzékenyebben Spanyolországot érinti.⁹⁸

⁹⁸ A csatlakozási tárgyalások keretei között a spanyol kormány 2001. április 19-én közzétett egy memorandumot, a regionális politika és a kibővítés kapcsolatáról. A memorandum 7. és 8. pontjában Madrid rámutatott arra, hogy a kibővítést követően a lecsökkenő közösségi jövedelem átlag miatt relatíve magasabb egy főre jutó GDP mutatók jönnek létre a regionális politika kedvezményezett régiói esetében. A memorandum felhívta a figyelmet arra, hogy ezzel a 2000-2006 közötti kedvezményezettek esetében csak „statisztikai konvergencia” és nem reál-konvergencia fog bekövetkezni, vagyis a kohéziós politika még nem teljesíti be küldetését. Spanyolország elvárta, hogy ez a probléma „megfelelő figyelmet kapjon”. A megoldást a csatlakozási tárgyalások keretében javasolta megtalálni. Madrid ezzel a javaslattal azt a szándékát jelezte, hogy megőrizze támogatott régiói kedvezményezetti státuszát a kibővítés után is.

3. Az unió gazdasági növekedése lelassult, a munkanélküliség viszonylag magas, a makrogazdasági feltételek kedvezőtlenek. A problémák meghatározó tényezője a termelékenység lassú növekedése, különösen az Egyesült Államokhoz viszonyítva. A tengerentúlon a gazdasági növekedés jelentős részben visszavezethető az innováció gyorsulására, és az információs és kommunikációs technológiák felhasználásnak elterjedésére, ellentétben az Európai Unióval. Mindez magasabb észak-amerikai foglalkoztatási aránnyal párosulva állandósította a 30%-os nemzeti jövedelem különbséget az Egyesült Államok javára, és az unió versenyképességi hátrányát a globális gazdaságban. [European Commission, 2004a, p. 18].

11. Táblázat

Néhány makrogazdasági mutató összevetése, EU-25, USA és Japán

	GDP növekedés	Beruházási volumen	Fogyasztói árindex	Munkaerő termelékenys.	Államháztart. hiány	Folyó fiz. mérleg
2003						
EU-25	1,0	0,0	1,9	0,7	-2,8	n.a.
USA	3,1	4,4	2,3	3,1	-4,6	-4,7
Japán	2,4	3,1	-0,3	2,6	-7,5	3,2
2004						
EU-25	2,5	3,2	2,2	2,1	-2,8	0,3
USA	4,4	9,1	2,0	3,3	-4,2	-5,5
Japán	4,2	3,6	-0,2	3,2	-7,1	3,3
2005						
EU-25	2,3	3,8	2,1	1,6	-2,4	0,2
USA	3,0	5,5	2,8	2,1	-4,0	-5,8
Japán	2,1	1,1	0,2	1,8	-7,0	3,3

Forrás: European Commission: Economic Forecasts, Autumn 2004, pp. 113-120.

4. Erősödik az az 1998-1999 óta jellemző tendencia, miszerint a költségvetési korlátok egyre nagyobb hatással vannak a közösségi politikák fejlődésére. Ennek jelei már az 1998-2002-es csatlakozási tárgyalások záró szakaszában, 2002-ben Koppenhágában egyértelműen megmutatkoztak. A tárgyalások nem a regionális

politika és a mezőgazdasági politika tartalmáról, hanem a 15-ök által meghatározott szűkös pénzügyi keretekről szóltak. A költségvetési korlátok szerepét erősíti - áttételesen, de nem elhanyagolható módon -, hogy növekszik azoknak a tagállamoknak a száma, amelyek megsértik a Stabilitási és Növekedési Egyezmény költségvetési elvárásait. Végül, de nem utolsósorban reális veszélyként jelentkezett az uniós költségvetés nagyságáról 2003-ban megindult vita és az Alkotmányos szerződés végső tárgyalásainak összekapcsolása. A hatok által 2003. december 15-én, a sikertelen brüsszeli alkotmányozó csúcs „másnapján” a költségvetési kiadásoknak a közösségi GNI 1%-ában történő rögzítéséről aláírt levél⁹⁹ nem alaptalan áthallásokra adott okot.

12. Táblázat

Túlzott államháztartási hiány eljárások

Ország	A Bizottság jelentésének kelte [104 (3) cikk alapján]	Utolsó fejlemény
2004		
Görögország	2004. május 19.	2004. december 22.
Cseh Köztársaság	2004. május 12.	2004. július 5.
Ciprus	2004. május 12.	2004. július 5.
Magyarország	2004. május 12.	2004. december 22.
Málta	2004. május 12.	2004. július 5.
Lengyelország	2004. május 12.	2004. július 5.
Szlovákia	2004. május 12.	2004. július 5.
Hollandia	2004. április 28.	2004. június 2.
Egyesült Királyság	2004. április 28.	
2003		
Franciaország	2003. április 2.	2003. november 25.
2002		
Németország	2002. november 19.	2003. november 25.
Portugália	2002. szeptember 24.	2004. április 28.

Forrás: Marján, 2004, p. 1062.

⁹⁹ A közösségi kiadásoknak a GNI 1%-ában történő rögzítését követelő nyílt levelet Hollandia, Svédország, Németország, Ausztria, Franciaország és az Egyesült Királyság 2003. december 15-én tette közzé.

5. A közösségi politikák reformja egybeesik a költségvetési keretről folyó vitával. A mezőgazdasági politika reformjáról ugyan 2003. júniusában megállapodásra jutottak a tagállamok, a vidékfejlesztésre helyezendő hangsúly költségvetési hatásai azonban még vita tárgyát képezik. Nyitott a WTO tárgyalások hatása a közös mezőgazdasági politikára. A kohéziós politika különös figyelmet kap, az 1. pontban megfogalmazottak okán. A helyzet nagyban hasonló az Agenda 2000 vitájához: a kohéziós politika érdemi reformjának, új célkitűzéseinek és allokációs elveinek meghatározása egybeesik a költségvetési keretek vitájával. A kutatás-fejlesztési politika új keretprogram generációjának vitája is egybeesik a pénzügyi perspektíváról hozandó döntésekkel. Kérdés, hogy mit fog jelenteni az unió szintjén a versenyképességi célkitűzés, túl fog-e mutatni a kutatás-fejlesztés, oktatás és hálózatfejlesztések eddigi hatókörén.
6. Az unió finanszírozásának kérdése is napirenden van. Az Alkotmányos szerződést előkészítő Konvent munkája során annak tagjai komoly vitát folytattak arról, hogy az új szerződés adja meg a lehetőséget az uniónak egy, a tagállami költségvetéstől független saját forrás, vagyis egy európai adó majdani bevezetésére. Az Alkotmányos szerződésnek az unió saját forrásairól szóló I-54. cikke végül a következőképpen fogalmaz: „(1) Az Unió gondoskodik a céljai eléréséhez és politikái megvalósításához szükséges eszközökről. (2) Az egyéb bevételeket nem érintve, az Unió költségvetését teljes egészében a saját forrásokból kell finanszírozni. (3) Az Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó rendelkezéseket a Tanács által elfogadott európai törvény állapítja meg; e vonatkozásban az európai törvény a saját források újabb típusait teremtheti meg, illetve meglévő típusokat szüntethet meg.” Ugyan egy európai adó belátható jövőn belüli bevezetése lekerült a napirendről, ismét felvetődött a saját források rendszerében az áfa alapú forrás felváltása a GNI alapú forrással. Figyelmet érdemel az is, hogy a korábban nem látott reális esély nyílt a brit visszatérítés átalakítására vagy megszüntetésére. Az Alkotmányos szerződés utolsó szakaszában tett francia elnöki megnyilatkozások a brit visszatérítés megszüntetéséről az 1999. évi viták legutolsó fázisának vehemenciáját idézték fel - mintegy két évvel a 2007-2013-as pénzügyi keretek záró szakasza előtt. A brit visszatérítés fokozatos megszüntetésének esélyét növeli továbbá, hogy az Európai Bizottság 2004. július 14-i javaslatában [European Commission, 2004c] ismét elővezette azt az eredetileg holland-svéd javaslatot,

hogy egyedi visszatérítés helyett egy általános visszatérítési vagy korrekciós mechanizmust kellene bevezetni mindazon tagállamok javára, amelyek nettó pozíciója egy bizonyos határnál kedvezőtlenebb.

9.2 Az Európai Bizottság 2007-2013-ra vonatkozó javaslatait megelőző egyes műhely tanulmányok

Az Európai Bizottság javaslatának bemutatása előtt két tanulmányra hívjuk fel a figyelmet, amelyek a bizottsági javaslatok kidolgozása előtt születtek. Általános vélekedés szerint mindkettő bizonyos hatással volt a Bizottság berkeiben folyó munkákra.

9.2.1 „Mi a bővítés ára?”

A bizottsági tervező munkák kezdetén, még 2002-ben készült a „*What Price Enlargement*” című tanulmány a svéd pénzügyminisztérium számára [Karlsson, B. O., 2002]. Az elemzés három lehetséges forgatókönyvvel számolt a 2006 utáni helyzetre. Ezek között kiemelt helyen szerepelt a „legkisebb ellenállás” szcenáriója.

A „legkisebb ellenállás” forgatókönyve megpróbál minden igényt kielégíteni, és nem számol a közösségi politikák jelentős reformjával. E szerint a forgatókönyv szerint az alapvető közösségi politikák reformja csak névleges lesz: a közös mezőgazdasági politika finanszírozási igénye nem változik, a kohéziós politika pedig úgy elégíti ki az új tagállamok igényeit, hogy a régi tagállamok régiói sem veszítik el támogatásaikat. A legkisebb ellenálláshoz tartozik az is, hogy bár a 2000-2006 közötti programozási időszak szabályai szerint a régi tagállamok jelentős számú régiója veszítené el kedvezményezett státuszát, akár a sikeres felzárkózásuk, azaz a reálkonvergencia miatt, akár a statisztikai hatás miatt; a forgatókönyv feltételezi, hogy mindezen régiók nagyvonalú megoldással számolhatnak 2013-ig. Nem változik továbbá a belső politikák és a harmadik országok javára rendelkezésre álló programok finanszírozása sem, a forgatókönyv a 2006. évi támogatások továbbvitelével számol. A gazdasági növekedést 2,5%-ra becsüli a tizenötök, és 4%-ra az új tagállamok esetében. Amint látni fogjuk, ezek a feltételezések igen közel fognak esni a Bizottság 2004. februári javaslataiban foglaltakhoz.

A svéd számítások [Karlsson, B. O., 2002, pp. 48-56] szerint ebben a forgatókönyvben a kibővítés költségei az unió összesített nemzeti jövedelmének 2004. évi 0,03%-ról 2013-ra 0,23%-ra nőnének. A kifizetési előirányzatok 2007-ben a közösségi GNI 1,12%-át érnék el, 2010-ben annak 1,09, 2013-ban 1,04%-át. (Ellentétben a Bizottság 2004. évi javaslatával, a svéd forgatókönyv nem számolt a belső politikák „versenyképesség” cím alatti megháromszorozódásával, sem az Európai Fejlesztési Alapnak a költségvetésbe történő integrálásával.) A GNI 1,24%-ában rögzített felső határt a kiadások meg sem közelítik.

A legkisebb ellenállás forgatókönyvében belül a svéd elemzés azt is vizsgálta, miként változik a kibővítés költsége, amennyiben a gazdasági növekedés lassúbb lenne, vagy a kibővítésre több lépcsőben, időben elnyújtva kerülne sor.

Az „alacsony növekedés” scenáriója szerint a tizenötök esetében alacsonyabb, éves átlagban 1,5%-os növekedést feltételezve a kibővítés költségei az unió nemzeti jövedelmének nagyobb arányát tennék ki: a 2013-ban az alapszenárió 0,23%-ával szemben 0,30%-át tenné ki; míg a kiadások 2013-ban az összesített bruttó nemzeti jövedelem 1,11%-át. (Az új tagállamok esetében ebben az esetben is feltételezik az évi 4%-os átlagos növekedést.)

A svéd elemzés nem zárta ki a bővítés későbbi, szakaszos megvalósulását sem. A „halasztott bővítés” forgatókönyve szerint az első hullámra csak 2005-ben kerülne sor, Magyarország, Szlovénia, Csehország, Málta és Észtország részvételével, míg Lengyelország, Lettország, Litvánia, Ciprus és Szlovákia csak 2007-ben csatlakozna az unióhoz. Ebben az esetben a kibővítés költségei az unió nemzeti jövedelmének csak 0,20%-át tennék ki 2013-ban; a kiadások pedig az összesített GNI 1,02%-át érnék el ugyanebben az évben.

13. Táblázat

A kibővítés költségei és a közös költségvetésbe történő befizetések a kibővített unió bruttó nemzeti jövedelmének százalékában, különböző scenáriók esetén

	2002	2004	2006	2007	2010	2013
1. A kibővítés költségei						
„Legkisebb ellenállás” scenárió		0,03	0,09	0,17	0,21	0,23
„Alacsony növekedés”		0,03	0,09	0,18	0,25	0,30
„Halasztott bővítés”		0,01	0,03	0,08	0,17	0,20
2. Befizetés a közös költségvetésbe						
„Legkisebb ellenállás” scenárió	1,10	1,03	1,05	1,12	1,09	1,04
„Alacsony növekedés”	1,10	1,03	1,05	1,13	1,13	1,11
„Halasztott bővítés”	1,10	1,00	0,98	1,03	1,05	1,02

Forrás: Karlsson, B. O., 2002, p. 56.

9.2.2 „Egy növekvő Európa napirendje”

A másik, nagyobb nyilvánosságot kapott tanulmányt Romano Prodi kezdeményezésére készítette egy munkacsoport, André Sapir vezetésével, „*An Agenda for a Growing Europe*” címmel [Sapir, A. *et al.* 2003]. A független szakértőkből álló csoport átfogó módon próbált javaslatot tenni az unió előtt álló kihívásokra, figyelemmel a globális piacon éleződő versenyre, a közösségi politikák és a gazdasági növekedés kapcsolatára, a növekedés társadalmi és környezetvédelmi aspektusaira, illetőleg a közösség számára rendelkezésre álló forrásokra.

Sapir abból indult ki, hogy két stratégiai célt kell megvalósítania az uniónak: a tudásalapú, versenyképes európai gazdaság megteremtését és az unió kibővítésének sikerét az új tagállamok életszínvonalának emelésével. A jelentés megállapította, hogy az unió gazdasági teljesítménye meglehetősen vegyes képet mutat: miközben a kilencvenes években a stabilitást sikerült megőrizni, és a társadalmi-gazdasági kohézió jelentős figyelmet kapott, az unió képtelen volt kielégítő ütemű gazdasági növekedést produkálni, az egy főre jutó jövedelme tartósan az észak-amerikai szint 70%-án maradt. Ebből az a

következtetés adódott, hogy a gazdasági növekedést kell az unió és a tagállamok első számú prioritásává tenni. Egy dinamikusabb Európa segíti az új tagállamok integrálódását, a gyorsan növekedő új tagállamok pedig segítik az unió dinamizmusát.

Sapir szerint az unió versenyképességének javítása nélkül veszélybe kerül mind az európai társadalmi modell, mind az unió globális szerepe a világgazdaság és a világpolitika színpadán. Ezért az uniós döntéshozatal és a közösségi költségvetés szempontjából a versenyképességnek a 2000. évi lisszaboni csúcstalálkozón elfogadott célkitűzések mentén történő javítását helyezte középpontba. A versenyképesség növelését a termelékenység és a foglalkoztatás emelésén keresztül javasolta elérni. Ennek a megközelítésnek a középpontjában a gazdasági növekedés biztosítása áll. A munkacsoport jelentése hat ajánlást fogalmazott meg:

- az egységes belső piacot dinamikusabbá kell tenni,
- beruházásokkal kell elősegíteni a tudásalapú társadalom létrehozását,
- a Gazdasági és Monetáris Unió makrogazdasági kereteit javítani kell,
- a konvergenciát és a szerkezetátalakítást támogató politikákat újra kell fogalmazni,
- javítani kell a közösségi döntéshozatal és szabályozás hatékonyságán, továbbá
- újra kell fókuszálni a közösségi költségvetést.

A Sapir-vezette munkacsoport az unió költségvetését „történelmi relikviához” hasonlította [Sapir *et al.* 2003, p. 162]. A kiadás szerkezetét, a bevételeket és a közösségi költségvetés jóváhagyásának rendjét az integráció fokával össze nem egyeztethetőnek ítélte.

A legsúlyosabb kritikával a közös mezőgazdasági politikát illette. Megalapozatlannak tartja, hogy egy olyan ágazati politikára fordítja az unió kiadásainak legjelentősebb hányadát, amely egy hanyatló gazdasági szektort kedvezményez, és ellene hat a szabad piacgazdaság működési elveinek. A mezőgazdasági kiadások az eredeti allokációs célok helyett már régóta újraelosztási politikát képeznek, egy kedvezményezett társadalmi csoport javára. A közös mezőgazdasági politika a lisszaboni célokkal sem összeegyeztethető, nem teremt hozzáadott értéket az európai versenyképesség növelése érdekében. A jelentés a mezőgazdasági politikára történő összpontosítás helyett három kiadási prioritásra tett javaslatot.

1. A gazdasági növekedés elősegítése, különös tekintettel a kutatás, fejlesztés, innováció támogatására, az oktatásra és képzésre és az infrastrukturális hálózatok összekapcsolására, az európai gazdaság versenyképességének emelése érdekében.
2. A szegényebb tagállamok gazdasági konvergenciájának támogatása, intézményfejlesztés révén, továbbá a humán és a fizikai infrastruktúrába történő beruházásokkal.
3. Szerkezetátalakítási támogatás, amely részben a mezőgazdasági szerkezetváltást, részben a gazdasági szerkezetváltozások miatt általában érintett munkaerő átképzését, kompenzációját szolgálhatná.

Figyelemre méltóak a jelentés megállapításai az unió saját forrás rendszeréről is. Aggasztónak tartja azt a tendenciát, miszerint 2006-ra a nemzeti költségvetésektől már 90%-ban fog függni a közös költségvetés. Osztjuk a jelentésnek azt a megállapítását, miszerint a tagállami költségvetéstől való függés erősíti a tagállamokban a nettó pozíció előtérbe helyezését, illetve a *juste retour* szemléletmódot. Ez megakadályozza, hogy a közösségi kiadások a közösségi politikák prioritásainak megfelelően legyenek allokálva.

9.3 Az Európai Bizottság javaslatának kialakulása

AZ Európai Bizottság 2004. februárjában nyilvánosságra hozott javaslata a bizottsági kollégium 2003 októberi-novemberi ülésein fogalmazódott meg, eredetileg több scenáriót is magában foglalva. A Bizottság javaslatainak formálódása az alábbiak szerint összegezhető.

Az első vitára Európai Bizottság 2003. október 1-i szemináriumán került sor. A Bizottság tagjai egy vitaanyagról [European Commission, 2003a] és Michael Schreyer bizottsági tag előterjesztéséről [Schreyer, 2003] cseréltek véleményt.

9.3.1 Bizottsági viták a pénzügyi perspektíva fejezeteiről

A bizottsági vitaanyagok a 2007-től induló pénzügyi keretek három csomópontját foglalmazták meg:

- A közös költségvetés az egységes belső piac kiteljesedését követően 2007-től a fenntartható növekedést kell hogy szolgálja. Ide tartozik a lisszaboni célok elérése érdekében teendő intézkedések finanszírozása (versenyképes, tudásalapú társadalom), a társadalmi kohézió erősítése, a környezet védelme. A dokumentum azt javasolta, hogy az Átfogó Gazdaságpolitikai Iránymutatás terjedjen ki az átfogó költségvetési keretekre is. A Gazdaságpolitikai Iránymutatás és a Foglalkoztatási Irányvonal együtt határozza meg a regionális politika programjait. A gazdaságpolitikai koordináció kikényszerítése érdekében a közösségi támogatások átcsoportosításának lehetőségét is ajánlotta, egy "Növekedési Alap" létrehozásával. A legkevésbé fejlett régiók esetében különleges erőfeszítéseket tartott szükségesnek a lisszaboni célok elérése érdekében. A többi régió esetében vagy az egy főre jutó nemzeti jövedelem alapján javasolta a támogatások nyújtását, vagy versenyeztetve a régiókat a támogatások elnyeréséért. A regionális fejlesztés 2000-2006 közötti célkitűzéseinek és alapjainak mélyreható reformját javasolta, alapvetően azok egyszerűsítése, célkitűzéseinek összevonása révén.
- A gazdasági térség megteremtését „a biztonság és szabadság térsége” létrehozásának kell követnie. Ezt a cél szolgálja a külső határok védelme; illetőleg az olyan „kollektív szolgáltatások”, mint az élelmiszerbiztonság, környezeti és műszaki biztonság, továbbá a közérdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés (energia, közlekedés, oktatás, szociális szolgáltatások) közösségi szintű előmozdítása.
- A kontinentális gazdasági hatalom „kontinentális és globális politikai hatalommá” fejlesztése. A politikai stabilitást biztosító európai gazdasági és társadalmi modell értékeinek közvetítése három fronton jelent feladatokat: (i) hiteles szomszédsági politika, (ii) megbízható partneri szerep a fenntartható fejlődést elősegítő nemzetközi kapcsolatrendszerben, továbbá (iii) az uniónak felkészültnek kell lennie az új politikai és biztonsági kihívásokkal szemben (polgári válságmegelőzés és -kezelés, polgári és katonai eszközök megfelelő kombinációja).

A bizottsági vitaanyag a pénzügyi keretek fejezeteinek szerkezetére három opciót fogalmazott meg:

- A/ opció, a politikai célkitűzések alapján: 1. fenntartható növekedés, 2. belső szabadság és biztonság, 3. külső akciók.
- B/ opció, a megvalósítás eszközei szerint: 1. közösségi szintű kezdeményezések, 2. a tagállamokkal és régiókkal partnerségben megvalósított akciók, 3. külső akciók.
- C/ opció: 1. belső politikák, 2. külső akciók.

Michaele Schreyer a bizottsági viták kezdetétől amellet foglalt állást, hogy a költségvetés szerkezetét és prioritásait a közösségi politikák határozzák meg. Ez összhangban az A/ opcióval. Schreyer három fő fejezetet javasolt, amelyek a közösségi költségvetés 80%-át fednék le:

- növekedés és versenyképesség: a 2000-2006-os fejezetek közül ennek feleltethetők meg a belső politikák, valamint a strukturális fejlesztések közül a 2000-2006 közötti 2. és 3. célkitűzés, amelyek a szerkezeti problémákkal küzdő régiók támogatását és az emberi erőforrás fejlesztést jelentik,
- konvergencia/kohézió és szolidaritás: ennek megfelel a közösségi átlag 75%-át el nem érő régiók támogatása, valamint a Kohéziós Alap,
- fenntartható természeti környezet, beleértve a 2002. évi brüsszeli Európai Tanács által befagyasztott piaci alapú és közvetlen kifizetéseket, valamint a Kohéziós Alapon kívüli környezetvédelmi programokat (pl. LIFE).

A fennmaradó 20%-ra „szabadság, biztonság és igazságosság térsége” cím alatt bel- és igazságügyi együttműködés, intézményfejlesztés, közszolgáltatások támogatását; továbbá „Európa a világban” címmel a külső akciók csoportosítását javasolta szerepeltetni.

Az Európai Bizottság kollégiuma a 2003. októberi viták során egyetértésre jutott abban a tekintetben, hogy az új pénzügyi keretek szerkezetére a közösségi politikák, illetve az unió előtt álló kihívások alapján kell javaslatot tenni. Ez azonban még messze nem jelentette a közösségi politikák meghatározó szerepét a költségvetés saját forrásainak nagyságával szemben.

A november eleji [European Commission, 2003a] tervezetekben már azt a fejezeti struktúrát használták,¹⁰⁰ amely a közösségi politikák és az unió előtt álló új feladatok szerint javasolta meghatározni a szerkezetet:

- (1) növekedés és versenyképesség (a teljes költségvetés 14,5%-ával);
- (2) konvergencia és kohézió (32,5%);
- (3) fenntartható természeti környezet, közös mezőgazdasági politika (42,8%);
- (4) szabadság, biztonság és igazságosság térsége (1,4%);
- (5) az EU, mint globális partner (5,8%);
- (6) igazgatás (3,1%).

Mint a fentiekből kitűnik, a közösségi költségvetés kiadásainak szerkezetére vonatkozó javaslatban előkelő hely jutott a lisszaboni és götebongi versenyképességi, környezetvédelmi, szociális prioritásoknak. A lisszaboni-götebongi célok meghatározó szerepét támasztja alá a kohéziós politika reformjára vonatkozó javaslat is.

A bizottsági vitaanyagok a kohéziós politika „újrafókuszálásának” szükségességéről, a lisszaboni-götebongi célok előtérbe helyezésének igényéről szoltak. A 2006. utáni regionális és kohéziós politika esetében kettős célkitűzést fogalmaztak meg: a fejlődésben elmaradott régiók konvergenciájának elősegítése, felzárkóztatása (a közösségi átlag 75%-át el nem érő régiók esetében); illetőleg a regionális versenyképesség és foglalkoztatás javítása. Míg a felzárkóztatást szolgáló kategóriába döntően az új tagállamok, valamint Portugália, Görögország és Spanyolország egyes régiói jöhettek szóba; addig az utóbbi kategóriába (regionális versenyképesség) a 2000-2006-os programozási időszak 1. sz. célkitűzése alól kikerülő, illetőleg a 2. sz. célkitűzése alá tartozó régiók kerülhettek.

9.3.1.1 A „regionális versenyképesség”

A kohéziós politika reformja keretében bevezetni javasolt „regionális versenyképesség” elsősorban a régi tagállamok 1. sz. célkitűzés alól kikerülő régióinak és a 2. sz. célkitűzés alá tartozó régiók érdekeit szolgálta. A „regionális versenyképesség” olyan kritériumokkal definiálható, amelyek esetében az új tagállamok régiói kevésbé elmaradottnak, azaz kevésbé támogatandónak minősíthetők: (i) gazdasági szerkezet, különös tekintettel a

¹⁰⁰ A 2004. februári bizottsági javaslat öt fejezetet tartalmaz, az itt még külön szereplő versenyképességi és kohéziós fejezetet egy nagy fejezet két alfejezeteként (1a és 1b) szerepeltetve.

primer szektor súlyára; (ii) foglalkoztatottsági mutatók; (iii) a munkaerő képzettsége; (iv) földrajzi elérhetőség.

Számításaink szerint [Iván, 2001] a tizenötök esetében az 1. célkitűzés alá tartozó 38 vizsgált régióból 28 esetében, a 38 régió lakosságának 61,5%-a esetében mutatható ki regionális gazdaságszerkezeti hátrány. Ugyanakkor a kontinentális nyolc új tagállam esetében az 1. célkitűzés alá tartozó 37 vizsgált régióból csak 17 régió esetében jelentkezik összehasonlítható mértékű gazdaságszerkezeti elmaradottság (ebből 12 régió Lengyelország része), ami a 37 régió lakosságának 47,2%-a.¹⁰¹

A regionális foglalkoztatási ráta a tizenötök 38 régiójából 28 esetében alacsonyabb 55%-nál, míg az új tagállamok 37 régiója közül csak 9-ben. A népességarányt tekintve a tizenötök vizsgált régiói lakosságának 72,5%-a él a határérték alatti régiókban, a 8 új tagállam esetében a megfelelő arány csak 21,2%.¹⁰²

A regionális versenyképesség szempontjából szintén vizsgálható regionális képzettségi mutatók is az új tagállamok esetében mutatnak versenyelőnyt.¹⁰³ Ennek a mutatónak az elemzése hozta a legnagyobb kontrasztot. A tizenötök 38 régiója közül csak két görög régió esetében jobb (alacsonyabb) a csupán alapfokú képzettséggel rendelkezők aránya az 50%-os aránynál. A tagjelöltek iskolázottsága messze jobb képet fest, a 37 régióból nincs olyan, ahol a kizárólag alapfokú végzettségűek aránya a 30%-nál magasabb lenne.

A területi kohézió versenyképességi tényezői közül a negyedik, az elérhetőség mutatójának megítéléséhez Európa térképe nyújt segítséget. A Második kohéziós jelentés [European Commission, 2003d] a régiónkénti elérhetőségi indexek¹⁰⁴ szerint csoportosítja a régiókat,

¹⁰¹ A régiók gazdasági struktúrájának vizsgálatát a legérzékenyebb szektor, a mezőgazdaságban foglalkoztatottak szempontjából végezhetjük el. Az EU egészében a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya 4,5%. A szóban forgó régiók szinte mindegyikében (úgy a tagállamok, mint a tagjelöltek esetében) az agráriumban dolgozók aránya messze meghaladja a közösségi átlagot. Ezért az átlag kétszeresénél valamivel nagyobb, 10% fölötti mezőgazdasági foglalkoztatottságot ítéltük a gazdasági struktúra szempontjából érzékenynek, a versenyképességi hátrányt a 10%-os határ fölött véve szignifikánsnak.

¹⁰² A foglalkoztatási ráta esetében az uniós átlag 62,8%. Figyelembe véve az összehasonlított régiók szóródását, az 55%-ban megállapított határérték tűnik indokoltnak, ennél alacsonyabb rátát versenyképességi hátránnyként értékelve.

¹⁰³ A képzettségi mutatók esetében a csak alapfokú képzettséggel rendelkezők nagy súlya jelenti a versenyképességi hátrányt. Itt az uniós átlag 36%. Figyelembe véve a tagállamok és a tagjelöltek közötti jelentős szóródást, és az uniós átlagot, az 50%-nál magasabb értéket tekintettük jelentős versenyképességi hátránynak.

¹⁰⁴ Az elérhetőségi index a különböző közlekedési módok által igényelt elérhetőség idejének és a régió gazdasági súlyának figyelembe vételével lett számítva.

az ugyanúgy periférikus kategóriába sorolt cseh, illetve portugál vagy dél-spanyol régióknak a centrumból való elérhetőségének különbsége könnyen belátható (még azt is figyelembe véve, hogy az elérhetőségi indexet a régiók gazdasági súlya is tükrözi).

A regionális versenyképesség fogalma mögött túlnyomórészt tehát olyan szempontok húzódnak meg, amelyek esetében a tizenötök periférikus régiói az új tagállamok régióival szembeni saját hátrányos helyzetüket képesek demonstrálni.

9.3.2 Bizottsági viták a kiadások felső határáról

A bizottsági vitaanyagok eredetileg öt scenáriót tekintettek [European Commission, 2003a]. Ezek annak a bemutatására tettek kísérletet, hogy a kiadások felső határának változtatása milyen következményekkel jár, „mire elég” az egyes plafonok keretei között meghatározott kiadások összege, összevetve a 2000-2006 közötti közösségi politikák finanszírozási igényével.

1. Az alapszenárió változatlan közösségi politikákat fogalmazott meg, és 27 tagú uniót felételezve a kötelezettségvállalások a huszonhetek bruttó nemzeti jövedelmének 1,02%-át igényelték volna 2011-ben. A Bizottság maga is elismerte, hogy ez egy erősen mesterséges scenárió, tekintettel arra, hogy nem kezeli megfelelően a kohéziós politika új kihívásait, beleértve a statisztikai hatást; nehéz a közös mezőgazdasági politikán belül a vidékfejlesztést „változatlan” tekinteni a 2003. évi reform tükrében; illetőleg a versenyképességi új feladatok megjelenítésére sem képes ez a forgatókönyv. A 2006-ra így becsült 118 milliárd euró nagyságú költségvetés mintegy 20-24 milliárd, a Bizottság által megalapozottnak ítélt alapvető igényt hagyott volna kielégítetlenül.
2. A második scenárió az unió nemzeti jövedelmének 1,1%-ában húzta volna meg a kötelezettségvállalások felső határát. Az előző forgatókönyvhöz képest 10 milliárd euró többletforrást jelentett volna, amelyet a versenyképesség és növekedés elősegítésére lehetett volna felhasználni.

3. A harmadik forgatókönyv az alapszenárióhoz képest 16 milliárd euró többletet hozott volna, a Bizottság által megalapozottnak vélt igények két-harmadát elégítette volna ki.
4. A negyedik szenárió 1,24%-os felső határral számolt, ez 27 milliárddal több kiadásra adott volna lehetőséget, ami a versenyképesség növelése és a statisztikai hatás kezelése mellett kényelmes lehetőséget biztosíthatott volna az Európai Fejlesztési Alap és a Szolidaritási Alap költségvetéséhez is.
5. Az ötödik forgatókönyv 1,3%-kal kalkulált, ami 34 milliárd euróval nagyobb költségvetésre adott volna módot az alap szenárióhoz képest; 10 milliárd euróval meghaladva a megalapozott többletigényeket.

A vitaanyag objektíven bemutatta, hogy az unió előtt álló kihívások legalább 20 milliárd euróval több forrást feltételeznek, mint az alapszenárió. Ennek alapján az 1,24%-os felső határt rögzítő szenáriót tartotta a Bizottság a kibővített unió finanszírozási minimumigényeinek leginkább megfelelő opciónak.

A jelek szerint a hatok 2003. december 15-i levele nagymértéken hozzájárult ahhoz, hogy a Bizottság a több forgatókönyv helyett csak egy javaslatot tett közzé 2004. februárjában a saját források felső határára vonatkozóan. Megítélésünk szerint ezzel a Bizottság hibát követett el. Öt forgatókönyv valóban túlzott lett volna, azonban egyetlen javaslat közzététele az első pillanattól kivívta a nettó befizetők teljesen elutasító magatartását a bizottsági javaslatnak a kiadások felső határától független további érdemi kérdéseiben is.

9.4 Az Európai Bizottság javaslatai

Az Európai Bizottság közel két hónapos késlekedéssel 2004. február 10-én tette közzé induló javaslatát a 2007-2013-as pénzügyi keretekre, „Közös jövőnk építése: a kibővített Európai Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei - 2007-2013” címmel [European Commission, 2004b]. A Bizottság 2004. július 14-én újabb csomagot terjesztett elő. A „Pénzügyi Perspektíva 2007-2013” c. átfogó közlemény [European Commission, 2004c] mellett a Bizottság húsz további előterjesztést is közzétett, beleértve a pénzügyi keretek

szempontjából releváns közösségi politikák új jogszabálytervezeteit, illetőleg a saját források rendszerére vonatkozó jelentéseket és javaslatokat.

9.4.1 Az új pénzügyi perspektíva alapelvei

Az Európai Bizottság 2004. februári előterjesztésében három elvárást fogalmazott meg a 2007-től induló pénzügyi keretekkel szemben:

- A közös költségvetés az egységes belső piac kiteljesedését követően a fenntartható növekedést kell hogy szolgálja. Ide tartozik a lisszaboni célok elérése érdekében teendő intézkedések (versenyképes, tudásalapú társadalom) finanszírozása, a társadalmi kohézió erősítése, a környezet védelme.
- A gazdasági térség megteremtését „a biztonság és szabadság térségének” létrehozása kell hogy kövesse. Ezt a cél szolgálja a külső határok védelme, különösen az új határok magas szintű biztonsága; illetőleg az olyan „kollektív szolgáltatások”, mint az élelmiszerbiztonság, környezeti és műszaki biztonság, továbbá a közérdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés (energia, közlekedés, oktatás, szociális szolgáltatások) közösségi szintű előmozdítása.
- A kontinentális gazdasági hatalom „kontinentális és globális politikai hatalommá” fejlesztése. A politikai stabilitást biztosító európai gazdasági és társadalmi modell értékeinek közvetítése három fronton jelent feladatokat: (i) hiteles szomszédsági politika, (ii) megbízható partneri szerep a fenntartható fejlődést elősegítő nemzetközi kapcsolatrendszerben, továbbá (iii) az uniónak felkészültnek kell lennie az új politikai és biztonsági kihívásokkal szemben.

A megfogalmazott elvárásokhoz a Bizottság szerint egy olyan útitervre van szükség, amely meghatározza a célkitűzéseket, a megvalósítás eszközeit, a mérhető indikátorokat és határidőket.

A fenntartható növekedés esetében a Bizottság azt javasolta, hogy az Átfogó Gazdaságpolitikai Iránymutatás a tagállami gazdaságpolitikai eszköztár alakítására számon kérhető módon tegyen javaslatot. A Gazdaságpolitikai Iránymutatás és a Foglalkoztatási Irányvonal együtt határozza meg a regionális politika programjait. A regionális fejlesztés 2000-2006 közötti célkitűzéseinek és alapjainak mélyreható reformját javasolja, alapvetően azok egyszerűsítése révén. A gazdaságpolitikai koordináció kikényszerítése érdekében a

közösségi támogatások átcsoportosításának lehetőségét is ajánlotta. A 2000-2006 közötti támogatási rendszer egyszerűsítésének részeként egy "Növekedési Kiigazítási Alap" létrehozására tett javaslatot.¹⁰⁵

A biztonság és igazságosság térségét jelentő célok elérése érdekében vagy közvetlenül a Bizottság felelősségébe tartozó eszközöket, vagy a tagállamok és azok régióival együttesen irányított eszközök alkalmazását javasolta.

A globális szerepvállalást segítő külpolitikai célok megvalósításához előcsatlakozási eszközt ajánlott a Bizottság (Törökország és a Balkán számára); egy új, szomszédsági támogatási eszköz bevezetését; továbbá a makrogazdasági pénzügyi segítségnyújtás fenntartását, illetőleg a külső segélypolitika egyszerűsítését. A közös kül- és biztonságpolitika vonatkozásában azzal számolt, hogy a védelmi költségek kívül maradnak a közösségi költségvetésen, azonban a polgári válságkezelés esetében a közös költségvetés szerepvállalását javasolta.

A Bizottság az új pénzügyi perspektíva időhorizontjára két opciót fogalmazott meg 2004. februárjában: ötéves (2007-2011), vagy hétéves (2007-2013) időszakot. A júliusig eltelt idő alatt ebben a kérdésben egyetértés körvonalazódott, miszerint a következő pénzügyi keretek hétévesek legyenek (2007-2013), majd az azt követő perspektíva ötéves időszakot fedjen le (2014-2018).

Az Európai Bizottság 2004. július 14-i előterjesztéseiben megerősítette a pénzügyi perspektíva általános alapelveire és kereteire vonatkozó február 10-i javaslatait. Ismét aláhúzta, hogy különös hangsúlyt kell fektetni a belső piac hatékony működésére, a lisszaboni stratégia megvalósítására, a természeti értékek megőrzésére, a környezetvédelem és élelmiszerbiztonság szempontjaira. A polgárok védelme érdekében szükség van az illegális migráció és a szervezett bűnözés elleni harcra, az unió egységes külső megjelenésére és fellépésre a harmadik országokkal folytatott kapcsolatokban. A Bizottság júliusi közleményében külön figyelmet szentelt a közös költségvetés uniós szinten értelmezhető hozzáadott értékére. Azzal támasztotta alá javaslatait, hogy a forrásokat azokra a területekre kell összpontosítani, ahol az uniós szintű fellépés

¹⁰⁵ Ezek a javaslatok nagyban követik az André Sapir által vezetett munkacsoport ajánlásait.

hatékonyabb a nemzeti szintűnél. A Bizottság javaslata ezért azokra a területekre koncentrált, ahol:

- az európai szintű fellépés orvosolja a kapcsolatok hiányát (közlekedés, energia, kutatás-fejlesztés, szolgáltatások, stb.)
- közösségi megközelítés indokolt akár méretgazdaságossági szempontokból, akár a határon átnyúló jelleg miatt (külső határok védelme, környezetvédelem, oktatás, stb.)
- az unió szintjén megfogalmazott célok és konkrét akciók szinergiája csak közös fellépéssel teremthetők meg (kohéziós politika, vidékfejlesztés).

9.4.2 A kiadási előirányzatok fejezeti szerkezete

A Bizottság 2004. február 10-i javaslata - a fenntartható növekedést, mint fő célkitűzést szem előtt tartva - az alábbi új kiadási fejezeteket tartalmazta, a 2000-2006 közötti kiadási fejezetek átstrukturálásával:

1. Fenntartható növekedés

1.a Versenyképesség a növekedés és foglalkoztatás érdekében

Az oktatás és képzés színvonalának emelése, kutatás és technológiafejlesztés, vállalkozások támogatása, hálózati infrastruktúrák fejlesztése és összekapcsolása, foglalkoztatás- és szociális politika.

1.b Kohézió a növekedés és foglalkoztatás érdekében

A kohéziós prioritás három részterülete:

- konvergencia: a fejlődésben elmaradott tagállamok és régiók felzárkóztatása;
- a többi régió és tagállam esetében a regionális versenyképesség és foglalkoztatás növelése;
- határmenti és transznacionális területi együttműködések.

2. A természeti erőforrások megőrzése és a velük való gazdálkodás

A közös mezőgazdasági politika 2003. júniusában elhatározott reformjának végrehajtása, beleértve a vidékfejlesztést és a halászatot is. A fenntartható környezet érdekében tett kötelezettségvállalások és új feladatok megvalósítása.

3. Az unió a polgárai szolgálatában

- Szabadság, biztonság és igazságosság térsége: bel- és igazságügyek, különös tekintettel a közös bevándorlási és menedékjog politikára, valamint a külső határvédelemre.

- Polgárközelség és közérdekű szolgáltatások
 - Az európai kultúra és sokszínűség megőrzése
4. Az unió, mint globális partner.
- Külcapsolatok, új szomszédcsági politika, segélyezés, kereskedelem, előcsatlakozási támogatás
5. Adminisztratív kiadások.

A 2004. július 14-i előterjesztés csomag változatlanul hagyta a pénzügyi keretek szerkezetére vonatkozó fenti javaslatot. A júliusban közzétett húsz előterjesztés, jogszabálytervezet öt csoportba sorolható:

- Általános, átfogó előterjesztések (pl. a pénzügyi perspektívát létrehozó intézményközi megállapodás megújítása).
- A közös mezőgazdasági politika reformjának finanszírozási kérdései.
- A kohéziós politika új jogszabálytervezetei (a strukturális és kohéziós eszközök általános szabályai, a Kohéziós Alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a határmenti együttműködések).
- További, kisebb költségvetési jelentőségű programok finanszírozása (mint pl. Kultúra 2007 program, MEDIA 2007, a TEN társfinanszírozása, Ifjúsági Akcióprogram, stb.)
- Javaslat a saját források reformjára, a költségvetési visszatérítési rendszer újraszabályozására.

9.4.3 A kiadási előirányzatok felső határa

Az Európai Bizottság azt javasolta, hogy a 27 tagú unió célkitűzéseinek megvalósításához a saját források felső határát az EU-27-ek nemzeti jövedelmének 1,24%-ában kell megállapítani 2007 és 2013 között. A kiadási előirányzatok szintje ugyanakkor ennél lényegesen alacsonyabb lenne, a 2006. évi 1,09%-ról 2013-ra 1,15%-ra (vagy az EDF-nek a költségvetés részévé tétele nélkül 1,12%-ra¹⁰⁶) növekedne. Ez a 2007-2013-as időszak alatt évente átlagosan az unió nemzeti jövedelmének 1,14%-ával megegyező kiadási előirányzatot jelentene.

¹⁰⁶ Az Európai Bizottság szándéka az, hogy 2008-tól az EDF is része legyen a közös költségvetésnek. A Bizottság táblázatában így is számol, ez 0,03 százalékponttal növeli a kiadási előirányzatokat.

A 2007-2013 KÖZÖTTI IDŐSZAKRA SZÓLÓ ÚJ PÉNZÜGYI KERET ÁTTEKINTÉSE

Millió € 2004-es árakon

KI FIZETÉSI ELŐIRÁNYZATOK	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Fenntartható fejlődés	46.621	58.735	61.875	64.895	67.350	69.795	72.865	75.950
1 a. Versenyképesség a növekedés és a foglalkoztatás szolgálatában	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825
1 b. Kohézió a növekedés és a foglalkoztatás szolgálatában (b)	37.830	46.630	47.485	48.215	48.365	48.545	49.325	50.125
2. Fenntartható természeti erőforrás-gazdálkodás és a természeti erőforrások védelme	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805
amelyből: mezőgazdaság - piaccal kapcsolatos kiadások és közvetlen kifizetések	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293
3. Európai állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése	2.342	2.570	2.935	3.235	3.530	3.835	4.145	4.455
4. Az Európai Unió, mint globális partner (c)	11.232	11.280	12.115	12.885	13.720	14.495	15.115	15.740
5. Igazgatás (d)	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
Ellentételezések	1.041	120	60	60				
Összes kötelezettségvállalási előirányzat	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450
Összes kifizetési előirányzat (b)(c)	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100
A kifizetési előirányzat a GNP %-ában	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%
Mozgástér az előre nem látott kiadásokhoz	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%
A saját források felső határa a GNP %-ában	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Forrás: European Commission, 2004, "Building our common Future: Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013", 10 February 2004.

(a) A 2006-os kiadások a jelenlegi pénzügyi tervet illetően a javasolt, új nomenklatúra alapján lettek kiértékelve referenciaként, és az összehasonlítás megkönnyítése érdekében.

(b) Magában foglalja a Szolidaritási Alapra vonatkozó kiadásokat is (1 milliárd € 2004-ben, folyó árakon számítva) 2006-tól kezdődően. Mindazonáltal, az ide vonatkozó kifizetéseket csak 2007-től számítottuk.

(c) Az EFA az EU költségvetésbe történő integrálása 2008-ra várható. A 2006-ra és 2007-re vonatkozó kötelezettségvállalások csak az összehasonlítás céljából lettek feltüntetve. A 2008 előtti kötelezettségvállalások alapján történő kifizetéseket a kifizetési számadatok nem foglalják magukban.

(d) Magában foglalja a Bizottságon kívüli intézmények, a nyugdíjra és az európai iskolákra vonatkozó kiadásokat. A Bizottság igazgatási kiadásait az első négy költségvetési tétel tartalmazza.

Forrás: European Commission, 2004b, 2004c

9.4.4 A saját források reformja

A közösségi költségvetés finanszírozásához szükséges forrásokkal szemben a Bizottság azt az elvárást jelenítette meg, hogy az unió állampolgárai legyenek tudatában az unió működésének valódi költségeivel.

A Bizottság februári előterjesztése még nem tartalmazott konkrét javaslatokat, azokat a 2004. július 14-én közzétett csomagban fogalmazta meg [European Commission, 2004c-n]

A Bizottság a saját források összetételének lehetőségeit megvizsgálva, három alternatívát vázolt fel: (i) a jelenlegi rendszer változatlan fenntartása, (ii) tisztán GNI-alapú finanszírozási rendszer bevezetése, (iii) adóalapú saját forrás rendszer bevezetése.

A bizottsági előterjesztés megállapította, hogy a jelenlegi rendszer működik, és biztosítja az unió költségvetési kiadásainak egyenletes finanszírozását; azonban bonyolult, nehezen átlátható, és túlzott mértékű függést jelent a nemzeti költségvetésektől. A GNI alapú finanszírozási rendszer ugyan nagyban leegyszerűsítene a befizetéseket, de az eltávolodást jelentene a „saját” forrás koncepciójától. Ugyanakkor egy jórészt adókon alapuló saját forrás rendszer bevezetésével lehetőség nyílna az uniós költségvetés pénzügyi függetlenségének növelésére, valamint az uniós állampolgárokkal való közvetlen kapcsolat kialakítására.

Egy adó-alapú saját forrás rendszer vonatkozásában az annak alapját képező adók tekintetében három lehetséges forrást nevesített a Bizottság: az energiaadót, az áfát és a társasági adót. A bizottsági javaslat elemezte mindhárom előnyeit és hátrányait. A Bizottság úgy vélte, hogy a tagállamoknak kell véleményt nyilvánítaniuk a felvázolt alternatívákról, és megbíznia a Bizottságot azzal, hogy készítsen ütemtervet a jelenlegi áfa-alapú forrást felváltó saját forrás bevezetéséről, 2014-től kezdődően.

A júliusi előterjesztések a költségvetési visszatérítés kérdésével is foglalkoztak. A Bizottság javaslatot tett arra, hogy a brit visszatérítés rendszere négyéves átmeneti időszak alatt szűnjön meg, és helyébe fokozatosan egy általános visszatérítés lépjen.

A Bizottság által javasolt általános visszatérítési mechanizmus az alábbi elvek szerint működne:

- az a tagállam, amelynek negatív nettó pozíciója¹⁰⁷ meghaladja a GNI 0,35%-át,¹⁰⁸ a nettó pozíció 66%-át visszakapná;
- valamennyi tagállam egyformán, GNI-arányosan venne részt a visszatérítés finanszírozásában;
- a visszatérítések összege maximálva lenne, 7,5 milliárd euróban (amennyiben ennél magasabb összeget adna a 66%-os visszatérítések összege, úgy a visszatérítési kulcsot 66%-nál alacsonyabb értéken állapítanák meg; a 7,5 milliárd euró a változatlan módon fenntartott brit visszatérítés 2007 utánra előre jelzett átlagos összegével egyezik meg.)

9.5 Magyarország és a 2007-2013-as pénzügyi perspektíva

Magyarország mind a 2004. február 10-i, mind a július 14-i bizottsági csomag közzétételét követően állásfoglalást fogalmazott meg.¹⁰⁹ Ezek az álláspontok az uniós intézmények meginduló vitáiban, illetve a tagállami érintkezésben szolgáltak sorvezetőül. Magyarországnak ekkor még egy nem minden részletében rögzített állásfoglalás közzététele volt az érdeke.

Az alábbiakban összefoglaljuk a magyar álláspont legfőbb elemeit. A következő pontban megvizsgáljuk, hogy a 2007-2013-as pénzügyi perspektíva milyen hatással lehet a magyar gazdaságpolitikai döntésekre, különös tekintettel a költségvetési funkciók érvényesülésére.

Azt követően kísérletet teszünk a magyar állásponttal rokon vonásokat mutató más tagállami álláspontok összevetésére. Végül javaslatokat fogalmazunk meg a magyar álláspont továbbfejlesztésére a legérzékenyebb kérdések esetében.

¹⁰⁷ A brit visszatérítés módszere alapján számított nettó pozíció.

¹⁰⁸ A GNI 0,35%-át meghaladó negatív nettó pozíciójú országok: Egyesült Királyság, Hollandia, Németország, Svédország, Ausztria, Ciprus.

¹⁰⁹ *Reflection Paper of Hungary on the post-2006 financial framework*, 2004. február 19.; *Financial Framework for 2007-2013, Summary of views, Hungary*, 2004. szeptember 15.

9.5.1. Magyarország induló álláspontja

Magyarország úgy ítélte meg, hogy a 2006 utáni pénzügyi perspektívának hármas feltételt kell teljesítenie:

- a közösségi politikák finanszírozásának biztosítása (különös tekintettel a mezőgazdasági és a kohéziós politikára), és ezzel összefüggésben
- az unió kibővítéséből adódó finanszírozási többletigények elismerése, továbbá
- az unió előtt álló új kihívások finanszírozásának biztosítása (pl. külső határvédelem, szomszédsági-határmenti gazdasági és politikai együttműködés).

A magyar álláspont legfontosabb üzenete, hogy az új pénzügyi perspektíva kiadási fejezeteit a közösségi politikák kell hogy meghatározzák.

Az 1a alfejezet „Versenyképesség” céljai közül – összhangban a hazai gazdaságpolitikai prioritásokkal, és alapozva a közösségi kutatási keretprogramokban elért eredményekre – Magyarország a kutatás, fejlesztés, innováció és az emberi erőforrásokba történő beruházások szükségességét emelte ki; továbbá szorgalmazta az uniós szabályozói környezet egyszerűsítését. Felhívta a figyelmet az egész életen át tartó tanulásra, továbbá az oktatás és képzés hatékonysága emelésének szükségességére. Rámutatott arra, hogy az unió versenyképességének erősítése érdekében nemzeti cselekvési programokra, tervekre van szükség. Ezeknek a céloknak az eléréséhez a tagállami és a közös költségvetési forrásoknak együtt kell működniük a magánszféra finanszírozási lehetőségeivel.

A magyar álláspont szerint minden új célkitűzés meghatározásakor – így a versenyképességi prioritás esetében is – figyelemmel kell lenni arra, hogy új célkitűzések új finanszírozási igényeket jelenthetnek. Ezek kielégítése nem történhet a már létező közösségi politikák terhére.

Az 1b „Kohéziós politika” vonatkozásában a magyar álláspont hangsúlyozta annak szükségességét, hogy a kohéziós politika az EK Szerződés szellemének megfelelően a közösségi költségvetésben önállóan megjelenő szakpolitika maradjon.

A magyar álláspont határozottan érvelt a legelmaradottabb régióknak nyújtandó konvergencia támogatás mellett. Magyarország esetében a régi kedvezményezett régiók

eddig támogatásával összevethető nagyságú támogatás biztosításához a GDP 4%-át elérő támogatás szükséges. A 4%-os támogatás kapcsán az álláspont rámutatott, hogy amíg a kedvezményezettség meghatározása (l. 75%-os GNI fejlettségi szint), és általában a tagállamok közötti összehasonlítás vásárlóerő paritáson történik, addig a 4%-os támogatási határt hivatalos árfolyamon számítják, ami jelentősen alacsonyabb támogatási összeget jelent vásárlóerő paritáson. Az a körülmény, hogy a 4% árfolyam paritáson van rögzítve, megerősítette a magyar álláspont azon alapvető célkitűzését, hogy a 4% ne csupán támogatási felső határ, hanem ténylegesen elérendő támogatási szint legyen.

A magyar pozíció kitért arra is, hogy előfordulhat, hogy az új tagállamok szegényebb régiói alacsonyabb egy főre jutó támogatással számolhatnak, mint a régi tagállamok relatíve jobb jövedelmi helyzetű régiói. Ennek oka, hogy az Európai Bizottság ugyan az 1999 márciusi berlini csúcson alkalmazott számítási módszert használja az egy főre jutó támogatás kiszámításához (vagyis a közösségi átlagos fejlettségi szinttől nagyobb mértékben elmaradó régiók magasabb egy főre jutó támogatást kapnak, mint az átlagos fejlettségtől relatíve kevésbé elmaradók); azonban az új tagállamok esetében a 4%-os GDP arányos támogatási plafon – alacsonyabb nemzeti jövedelmük miatt – effektív korlát, míg a régi tagállamok esetében nem az. A magyar álláspont felhívta a figyelmet arra, hogy ennek a problémának a megoldása érdekében szükség lehet a Bizottság által alkalmazott számítási módszer módosítására.¹¹⁰

A magyar álláspont különös figyelmet szentelt Közép-Magyarország sajátos helyzetére. A szóban forgó régió úgy veszíti el az 1. célkitűzés kedvezményezetti státuszát 2007-ben, hogy 2006-ban még nem kapja meg az 1. célkitűzés alatti teljes támogatást, az átmeneti időszak miatt. A magyar álláspont méltányos megoldást sürgetett erre az esetre.

¹¹⁰ Az 1. sz. célkitűzés (2006 után konvergencia célkitűzés) forrásainak allokációjára vonatkozó berlini módszer lényege, amint azt már korábban bemutattuk, hogy az unió átlagos egy főre jutó GDP-je és az adott régió egy főre jutó GDP-je különbségének adott százalékát juttatja a kedvezményezett régióknak egy főre jutó támogatásként. A 2006 utáni bizottsági javaslat szerint amennyiben az adott tagállam egy főre jutó GDP-je az uniós átlag 82%-a alatt van, úgy az unió átlagos egy főre jutó GDP-je és az adott régió egy főre jutó GDP-je különbségének 5%-át kapja meg a jogosult régió egy főre jutó támogatásként. Amennyiben a tagállami jövedelmi szint 83-99% között van, úgy a 4%-át, míg 99% fölé 3%-át. A berlini módszer egy lehetséges módosítása, amely az új tagállamokra a 4%-os felső határ miatt alig lenne hatással, viszont csökkentené a régi tagállamok egy főre jutó támogatását, az lehetne, ha az allokációs szorzó 5, 4, illetve 3 százalékos értékét megfelelnék.

A Kohéziós Alap új rendelet tervezete kapcsán arra hívta fel a figyelmet az álláspont, hogy nem fogadható el az, hogy a 2000-2006-os szabályoknál szigorúbb módon vegyék figyelembe a túlzott költségvetési hiány elkerülését, a támogatás folyósításának feltételeként. A júliusi javaslatcsomag szerint ugyanis nem csak új, hanem folyamatban lévő támogatások is felfüggeszthetők lennének. Ezzel Magyarország nem értett egyet.

A 2. fejezet vonatkozásában, a mezőgazdasági politika finanszírozási kérdéseiben Magyarország egyrészt elfogadta, hogy a közös mezőgazdasági politika 2003. júniusi reformjának megfelelő finanszírozást kell biztosítani; másrészt a költségvetési tervezésre kihatással lévő adottságnak tekintette a 2002. októberi brüsszeli csúcstalálkozón született megegyezést, amely a piaci támogatások és a közvetlen kifizetések vonatkozásában 2013-ig évi 1%-os nominális növekedésben rögzítette a kiadások felső határát. A magyar álláspont ugyanakkor kiemelt figyelmet szentelt a vidékfejlesztési támogatásnak (amelyet a 2002. évi brüsszeli csúcs nem fagyasztott be), szem előtt tartva a vidékfejlesztési támogatások 2004-2006 között meginduló növekedési dinamikáját. Ehhez megfelelő források biztosítására hívott fel.

Az álláspont üdvözölte az Európai Mezőgazdasági Alap a Vidék Fejlesztésére (EAFRD) c. eszköz létrehozására vonatkozó javaslatot. Azonban az allokációs kritériumokra vonatkozóan szükségesnek tartotta, hogy legyenek meghatározva azok a sajátos kritériumok, amelyek alapján a tagállamok közötti allokáció meghatározható. A vidékfejlesztési támogatások három tengelyét illetően az álláspont elfogadta azt a bizottsági javaslatot, miszerint a három tengelyre a jogszabály tervezet minimális százalékos támogatási arányokat írna elő. (A három tengely: a mezőgazdaság és az erdészeti szektor versenyképességének növelése; a környezetvédelem és földgazdálkodás; a vidéki gazdaság diverzifikációja és a vidéki területeken élők életminőségének javítása.)

„Az igazságosság és biztonság térsége” című 3. fejezet vonatkozásában megfogalmazott célkitűzések közül a magyar álláspont egy szempontot emelt ki: a közös külső határok védelmének közösségi finanszírozását; megjegyezve azt is, hogy indokolatlan nehézségeket sem szabad támasztani a szomszédos országban élőkkel szemben.

A 4. fejezet esetében, az unió globális szerepvállalását illető bizottsági javaslatokat a magyar állásfoglalás általában támogatta. Költségvetési szempontból az érzékeny kérdést

itt az Európai Fejlesztési Alapnak a költségvetésbe történő integrálása jelenti, amelynek újragondolását javasolta a magyar álláspont.

Az igazgatási kiadásokra javaslatot tevő 5. fejezet vonatkozásában az adminisztratív kiadások pontos figyelemmel kísérése céljából Magyarország azt javasolta, hogy vagy a jelenlegi módszernek megfelelően valamennyi igazgatási kiadás egy fejezetben jelenjen meg; vagy az egyes fejezetek alatt jól beazonosítható módon, alfejezetként jelenjenek meg az adminisztratív költségek.

A költségvetési kiadások felső határát illetően a magyar álláspont számba vette azokat az elvárásokat, amelyeknek a pénzügyi perspektívának meg kell felelnie. Így első helyen a közösségi politikáknak a kibővült unióban jelentkező finanszírozási igényét, a mezőgazdasági kiadások vonatkozásában született 2002. évi megállapodást, valamint az új kihívásokat. Magyarország mindezek mellett osztotta a költségvetési fegyelem közösségi szinten történő alkalmazásának elvét. Az álláspont szerint a saját források felső határát a finanszírozási igényekkel összhangban, de körültekintő módon kell meghatározni. Magyarország azt szorgalmazta, hogy a tagállamok előbb a költségvetés tartalmáról, prioritásairól egyezzenek meg, mielőtt „számháborúba” kezdenek a kiadások felső határáról. Ezzel a magyar álláspont utalt a hat nettó befizető tagállam (Hollandia, Svédország, az Egyesült Királyság, Németország, Franciaország és Ausztria) 2003. december 15-i levelére.

A saját források rendszerét illetően a magyar álláspont érveket sorakoztatott fel a közösségi költségvetéssel szembeni elvárásokra. Kiemelte az átláthatóság, a hatékonyság, a rugalmasság és az arányos teherviselés elveit. Az álláspont szerint szükséges fenntartani a hagyományos saját forrásokat, mint valódi közösségi bevételeket. Az áfa-alapú forrás hátrányaira tekintettel ugyanakkor Magyarország nem ellenezné annak GNI-alapú forrással történő kiváltását. A Bizottság által hosszútávon bevezetni javasolt adóalapú valódi saját forrást illetően Magyarország a vita kezdeti szakaszában nem foglalt állást. A visszatérítési mechanizmusok kapcsán az álláspont elutasította a jelentős költségvetési nettó befizetői pozíció esetén alkalmazandó visszatérítési rendszereket. Nem említette külön az egyedi brit, vagy a Bizottság által javasolt általános visszatérítési mechanizmust, hanem a visszatérítést általánosságban utasította el. Egy általános visszatérítési rendszer bevezetés olyan regresszivitást eredményezne (amelynek elemei léteznek ugyan a brit

visszatérítésben), ami szerint a nagy nettó befizetők, a leggazdagabbak közül való tagállamok nemzeti jövedelmük arányában kevesebbet fizetnének be, mint a szegényebb tagállamok.

9.5.2 Az új pénzügyi perspektíva és a magyar gazdaságpolitika

A következőkben kísérletet teszünk arra, hogy felmérjük a 2007-2013-as pénzügyi perspektíva előre jelezhető hatásait a magyar gazdaságpolitikára, különös tekintettel a költségvetési funkciók érvényesülésére.

A költségvetési funkciók közül nem vizsgáljuk valamennyit, hanem azokat emeljük ki, amelyek a közös költségvetés szempontjából relevánsak. Így eltekintünk a hagyományos költségvetési funkciók közül például a közjavak és közszolgáltatások nyújtására vonatkozó alapfunkciótól, vagy az állami intézmények finanszírozási funkciójától; de vizsgáljuk a redistribúciós funkciót, a gazdaságpolitikai eszköztár megválasztására gyakorolt hatást, a gazdaságfejlesztő és szerkezetátalakítási célokat, illetőleg a szabályozási funkció jelentőségét [Palánkai, 2002b, pp. 306-310, és 2004, pp. 245-247, Pásztor 1998, pp. 12-17].

9.5.2.1 Közösségi transzferek vagy redistribúció

Az uniós költségvetés is bocsát rendelkezésre társadalmi transzfereket - ha nem is a nemzeti költségvetéssel összevethető mértékben és skálán -, mégpedig egy sajátos transzmissziós mechanizmuson, a közösségi politikákon keresztül. A közösségi szintű redistribúció alapvetően a kohéziós politika vonatkozásában és a mezőgazdasági politika esetében jelenik meg. A kohéziós politika transzferjei a gazdasági-társadalmi konvergencia elősegítését szolgálják; míg a közös mezőgazdasági politika által a mezőgazdasági termelőknek juttatott közvetlen kifizetések, vagy a vidékfejlesztési támogatások veendőik figyelembe ebből a szempontból.

Hangsúlyozni kell, hogy a közös költségvetés a közösségi politikák magyarországi finanszírozásával nem váltja ki, vagy nem vállalja át a nemzeti költségvetés szociális funkcióját, a nemzeti társadalmi transzferek rendelkezésre bocsátása, a nemzeti jövedelem újraelosztása továbbra is szuverén tagállami feladat marad. Mindazonáltal azzal, hogy az

uniós költségvetés valamennyi tagállam befizetésének egy részét újraallokálja a területi fejlettségbeli különbségek, vagy a mezőgazdasági termelőkben testet öltő sajátos helyzetű társadalmi csoportok javára, a közös költségvetés uniós szintű, addicionális redisztribúciós funkcióval jelenik meg a magyar gazdasági-társadalmi döntéshozatali folyamatban.

A közösségi szintű újraelosztás véleményünk szerint nem szabad hogy részben átvállalja a nemzeti költségvetés társadalmi transzfereket biztosító funkcióját (az uniós transzferek nagysága miatt legföljebb is csak részleges átvállalásról lehetne szó). Úgy véljük, hogy a gazdaságpolitikai döntések meghozatalakor az uniós redisztribúció Magyarország számára kedvező hatásaival, mint kiegészítő funkcióval kell számolni. A fejlődésben elmaradt régiók felzárkózását, illetőleg a mezőgazdasági termelők sajátos helyzetének elismerését szolgáló közösségi támogatások célja a közösségi politikák küldetésének megvalósítása, amit az uniós tagságból eredő többletként kell értelmezni és hasznosítani.

9.5.2.2 Gazdaságfejlesztés és szerkezetátalakítás

Az uniós költségvetés a kohéziós politika kedvezményezett tagállamaiban talán ebben a funkciójában gyakorolja a legjelentősebb hatást. A kohéziós tagállamok alapvetően a közösségi támogatások elnyerése céljából készítenek többéves fejlesztési terveket. A 2004-2006-os Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítésének „bevezető” gyakorlata után Magyarországra az első igazi kihívás a 2007-2013-as időszakra szóló hétéves terv elkészítésekor vár.

Az értekezés elkészítésekor a második Nemzeti Fejlesztési Terv munkálatai kezdeti szakaszban járt. Mindazonáltal előre jelezhető, hogy a közösségi támogatások meghatározó módon befolyásolják a nem csupán a strukturális alapok és a Kohéziós Alap igénybevétele célzó fejlesztési tervek összeállítását. A Nemzeti Fejlesztési Terv várhatóan a gazdasági szerkezetátalakítás, a gazdasági versenyképesség, a társadalmi kohézió, a széles értelemben vett infrastruktúra, az emberi erőforrások fejlesztése és a területi különbségek csökkentése teljes fejlesztési skáláját le kívánja fedni. Ez ugyan több, mint a magyar bruttó nemzeti jövedelem várhatóan 4%-át közelítő, közösségi forrásokból finanszírozható fejlesztések köre, mégis megalapozott várakozásként jelezhető előre, hogy az uniós költségvetési gazdaságfejlesztési funkció várhatóan érvényesülni fog a kohéziós politikán, mint transzmissziós szíjon keresztül.

Hasonlóan kézzelfogható hatás várható a közös mezőgazdasági politika esetében is. A piac működését több szempontból is befolyásoló, vagy annak meghatározó kereteket adó mezőgazdasági politika a korábbi mezőgazdasági támogatási rendszer újraírását teszi, tette szükségessé. A gazdaságpolitikai döntések során olyan új feltételekkel kell számolni, mint az intervenciós beavatkozások, a közvetlen termelői támogatások rendszere, vagy a vidékfejlesztés tervezése.

Mindkét meghatározó közösségi politika esetében új kihívást fog jelenteni a társfinanszírozás igénye. A közvetlen termelői támogatások nemzeti költségvetésből történő kiegészítése korábbi nemzeti támogatások megszűnése mellett jóval kisebb feladatot fog képezni, mint a 2007 és 2013 között Magyarország esetében 24,6 milliárd euró összegre becsült strukturális és kohéziós támogatás [European Commission, 2004q]. Tekintettel az addicionalitás elvére, a közösségi támogatások nem válhatnak ki tervezett nemzeti fejlesztési támogatásokat, hanem azok kiegészítéseként kell a közösségi forrásokat tervezni, társfinanszírozási igényükkel együtt.

A fentiekben vázolt hatások redisztribúciós és gazdaságfejlesztési hatások már 2004 és 2006 között megjelennek, azonban még erősen korlátozott módon, tekintettel arra, hogy a meghatározó támogatást nyújtó közösségi politikák, mint a kohéziós politika, vagy a közvetlen termelői támogatások vonatkozásában Magyarország csak átmeneti időszak után lesz azoknak teljes mértékben kedvezményezettje (a kohéziós politika esetében 2007-től, a közvetlen támogatások esetében 2013-tól).

9.5.2.3 Gazdaságpolitikai eszköztár

A 2007-től kezdődő pénzügyi perspektíva közelítheti az uniós költségvetés funkcióit a nemzetihez, két szempontból is, amint arra már a költségvetési funkciók vizsgálatakor utaltunk. Egyrészt kiemelt figyelmet kap a növekedés és foglalkoztatás elősegítése, ami a nemzeti költségvetés gazdaságpolitikai feladatainak irányába történő elmozdulást jelent; másrészt megjelenik „Az európai állampolgárság: a szabadság, biztonságosság és jólét térségének” című fejezet, amely az unió magyarországi külső határainak fejlesztési társfinanszírozását jelentheti.

A gazdasági növekedés és foglalkoztatás a magyar gazdaságpolitikai célkitűzések rendszerébe jól illeszkedik, itt a közös költségvetés erősítheti a gazdaságpolitika fő irányát. Megítélésünk szerint azonban ezen túlmenően az uniós költségvetés a magyar gazdaságpolitikai eszköztárra korlátozott hatással van, gazdaságpolitikai funkciója a horizontális politikák közül részlegesen a fiskális politikára és a fejlesztéspolitikára terjed ki. Az uniós csatlakozással olyan jelentős eszközök, mint a kereskedelempolitika vagy a mezőgazdasági politika alapvetően közösségi hatáskörbe kerültek, közülük a közös mezőgazdasági politika esetében érvényesül az uniós költségvetés gazdaságpolitikai funkciója. Figyelmet érdemel továbbá a közösségi transzferek esetleges korlátozott stabilizációs hatása.

A közös költségvetésnek a fiskális politikára gyakorolt hatása kihívást jelent a központi költségvetésnek az uniós költségvetéshez való hozzájárulás szempontjából, amely minden hónap első munkanapját jellemző átutalásokban testesül meg. Azon túl, hogy a központi költségvetés a közös költségvetéshez való hozzájárulás biztosításáról köteles gondoskodni, társfinanszírozást is nyújtania kell a kohéziós programok megvalósításához. Ez utóbbi az önkormányzati költségvetések számára is feladatként jelenik meg. Mindez új tervezési gyakorlatot, körültekintőbb eszköztár-választást igényel.

A másik horizontális politika, a fejlesztéspolitika vonatkozásban megjelenő hatásról a Nemzeti Fejlesztési Terv kapcsán szóltunk.

A közös kereskedelempolitika áttételes hatása a közös külső határok átlépése alapján szedett vámok 75%-ának a közös költségvetésbe történő befizetés révén nyilvánul meg, ami részét képezi a központi költségvetés feladatainak.

Az ágazati politikák közül a mezőgazdasági politika egy közösségi szinten szabályozott politika végrehajtását jelenti, ezzel a magyar gazdaságpolitikai eszköztár alakítható elemei közül kiesik, mint „rögzített” gazdaságpolitikai eszközzel kell vele számolni.

A közös költségvetés gazdaságpolitikai funkciói közül a makrogazdasági stabilizációs funkció a közös költségvetés nagysága miatt az unió szintjén nem érvényesül. Azokban a tagállamokban, ahol a kohéziós és a mezőgazdasági politika esetében egyaránt jelentős támogatással lehet számolni - mint Magyarország esetében is - az összes uniós támogatás a

GDP-nek akár 5%-át is elérheti. Nem állítjuk, hogy ez már stabilizációs tényező lehet, különösen a finanszírozás technikája és a végső kedvezményezettek köre miatt (a közösségi transferek jelentős része bevételként és kiadásként is megjelenik az államháztartásban); mindazonáltal várható magyarországi hatása jelentősen nagyobb lehet az unió szintjén kifejtett hatásnál, ezért korlátozott stabilizációs funkció megjelenését nem zárjuk ki.

9.5.2.4 Szabályozási funkció

A közös költségvetés szabályozási funkciójával a hozzájárulások tekintetében és a mezőgazdasági politika vonatkozásában kell számolni.

Hagyományos szabályozási funkciót, pontosabban annak részleges elvonását a hagyományos saját forrás befizetések esetében találunk. Megítélésünk szerint azzal, hogy a közös kereskedelempolitika okán a vámbevételek 75%-ával a közös költségvetés rendelkezik, az uniós költségvetés szabályozási funkciót valósít meg. Ez azonban a magyar költségvetés szabályozási funkcióit csak kismértékben érinti, az alapvetően autonóm marad.

Szintén szabályozási funkciót jelenít meg a közös mezőgazdasági politika piaci alapú kifizetéseinek rendszere, különös tekintettel az intervenciós felvásárlási árakra.

Véleményünk szerint a közös költségvetés szabályozási funkciója akkor lehet majd érdemi, ha előrehalad az adópolitika harmonizációja. Erre a közlejövőben kevés esélyt látunk, legfeljebb a társasági adóalap számítás bizonyos fokú harmonizációja indulhat meg.

A közös költségvetés szempontjából az áttörést az adóalapú valódi saját forrás hozhatná meg, ami megítélésünk szerint az integráció mélyítésének velejárója kellene hogy legyen. Mindazonáltal ennek esélyét a 2013-ig tartó kilátásokban nem tartjuk érdeminek.

9.6 A tagállamok álláspontja, lehetséges koalíciók

A 2006 utáni pénzügyi keretek vitájában a tagállamok érdekeinek bonyolult összefüggéseivel kell számolni. Míg a Delors II csomag (1993-1999) vitáját négy nagy tagállam álláspontja határozta meg, az Agenda 2000 vitáját pedig alapvetően a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek érdekütközése, addig a 2007-tel kezdődő keretek vitájában egymást átfedő, esetleg változó geometriájú szövetségek jöhetnek létre.

9.6.1 Tagállami érdekcsoportok

A 2007-2013-as pénzügyi perspektíva vitájában az új pénzügyi keretek sajátos feltételrendszerében az egyes tagállamok érdekeinek hatékony érvényesítése érdekében szükség van arra, hogy eseti koalíciók részesei legyenek.

Az eseti koalíciók oka, hogy nem olyan egyértelműek a frontvonalak a 2006 utáni vitában, mint az Agenda 2000, vagy az azt megelőző pénzügyi keretek idején. Nem egyszerűen a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek állnak egymással szemben. A 2004-ben indult vitában legalább négy érdekcsoport jelenik meg. Ezek azonban korántsem olyan homogének, mint amit korábban megszokhattunk a nettó befizetők és nettó kedvezményezettek egyszerű geometriájában. A négy érdekcsoport között sajátos közös részhalmazok alakulnak ki, amelyek növelik az eseti szövetségek kialakulásának esélyét.

A négy tagállami csoportot az alábbiak szerint határozzuk meg:

- nettó befizetők,
- nettó kedvezményezettek,
- az új kontinentális tagállamok,
- a „lisszaboni” csoport.

9.6.1.1 A nettó befizetők

A tagállami érdekcsoportok közül a nettó befizetők azok, amelyek a legtöbb kérdésben leginkább homogén álláspontokkal jelennek meg.

A nettó befizetők kemény magját Hollandia, az Egyesült Királyság, és Svédország jelenti. Hollandiának és Svédországnak a legkedvezőtlenebb a nettó egyenlege, az Egyesült Királyság pedig csak a visszatérítés miatt van jóval kedvezőbb helyzetben. Londont a visszatérítés fenntartása (illetve az a nélkül számított rendkívül kedvezőtlen nettó egyenleg) sorolja a kemény magba.

A nettó befizetők között Németország, mint a költségvetés abszolút mértékben számított legnagyobb finanszírozója, árnyaltabb helyzetben van. Egyrészt a Stabilitási és Növekedési Egyezmény és a szociális ellátórendszer reformja a legalacsonyabb közösségi befizetésre sarkallja, másrészt azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni a felzárkóztatandó kelet-német tartományokat, továbbá Berlin kényelmes helyzetét a brit visszatérítés finanszírozását illetően. Németország sajátos helyzetét tovább bonyolítja, hogy érdeke a Párizssal alkotott tengely fenntartása, amint azt a mezőgazdasági kiadások túlnyomó részéről kötött, és a többi tagállamra oktrojált 2002. októberi megállapodás is mutat [European Council, 2002a]. A közvetlen kifizetések és a piaci alapú kifizetések 1%-os folyó áras növekedésének rögzítése (még ha ez várhatóan 1% körüli reálsökkenést fog eredményezni) a közösségi költségvetés közel harmadának rögzítésével jelentősen beszűkítette a 2006 utáni keretokről folyó vitát. Ezzel Franciaországnak olyan gesztust tett, amellyel jól eséllyel konzerválta a mezőgazdasági támogatások rendszerének jelentősebb reformok nélküli fennmaradását.

A nettó befizetők között Franciaország sajátos érdekeket jelenít meg. Párizs ugyan aláírta a költségvetés nagyságát az unió nemzeti jövedelmének 1%-ában meghatározását javasló 2003. december 15-i levelet, ezt azonban inkább az alkotmányos szerződés vitájában Spanyolországnak és Lengyelországnak szánt üzenetként tette. Az agrárfinanszírozás és a korábban a 2. célkitűzés alá tartozó területek támogatásának biztosítása mellett Párizsnak nem elsőrangúan fontos kérdés a költségvetési kiadások felső határa.

A „hangos” nettó befizetőkhez tartozik Ausztria, kedvezőtlen nettó pozíciója és a belpolitikai elvárásoknak való megfelelési kényszer miatt is. Bár szintén az 1%-os plafon elkötelezett híve, az oda vezető úton nem feltétlenül követi Hollandia és Svédország helyenként radikális reformokat szorgalmazó politikáját. Különösen nem a kohéziós politika esetében, aminek oka Ausztria történelmi, geopolitikai hagyományokra alapuló „regionális partnerség” politikája. A regionális partnerség Bécs által kezdeményezett keretei között rendszeresen egyeztetni igyekszik Csehországgal, Magyarországgal, Szlovákiával, Szlovéniával - és túlmutatva az egykori Monarchia határain - Lengyelországgal. Ebben a körben pedig odáig egyetértés van, hogy az új tagállamok legyenek a fő kedvezményezettjei a 2006 utáni kohéziós politikának, a regionális támogatások radikális reformja azonban kedvezőtlenül is érintheti Bécs partnereit. Ezért Ausztria olyan ellentmondásos szerepre törekszik, miszerint a nettó befizetők klubjának lelkes tagja, miközben közelebbi-távolabbi új tagállami szomszédjainak is szívesen lenne szószólója.

9.6.1.2 A nettó kedvezményezettek

A „régí” nettó kedvezményezettek köréből kivált Írország. Dublin jól láthatóan keresi a helyét. A kohéziós politikának oly sokat köszönhető tagállam, amely az egykori szegény rokonból a második legmagasabb egy főre jutó jövedelemmel rendelkező országgá vált az unióban, továbbra is a kohéziós politika megőrzésének híve. Ezzel egyfajta belső morális, szolidáris elvárásnak próbál megfelelni, ami könnyen konfliktusba kerülhet a nettó befizetői pozíció igen közeli perspektívájával.

A korábbi négyesből maradt spanyol, portugál és görög trió mellé fel-felzárkózni látszik Olaszország is. A mediterrán összefogásként is értelmezhető olasz szerepvállalás azonban igencsak törékeny. Olaszország nettó befizető tagállam, ezért valójában a csoport „hamis” tagja. Az Európai Bizottság javaslatait jó tárgyalási alapnak tartó, és a dél-olasz kedvezményezett régiók érdekeit szem előtt tartó Olaszország nem vonatkoztathat el attól a tényről, hogy nettó befizetői pozíciója a 2000-2006-os időszak alatt várhatóan jelentősen romlik. Így tulajdonképpen a kohéziós politika reformját nem igazán támogató, és nettó befizető Róma gyenge láncszeme az 1%-os költségvetési plafon ellen szót emelő mediterrán közösségnek.

A másik három tagállam közül - mint a korábbi pénzügyi perspektívák idején most is - Spanyolország játszik meghatározó szerepet. Madrid számára kulcsfontosságú a 2007-2013-as költségvetési időszak, mint utolsó olyan lehetőség, amely jelentős regionális támogatásokat biztosíthat számára. Spanyolország már az 1998-2002 csatlakozási időszakban egyértelművé tette, hogy nem kívánja a 2004-ben taggá váló országok kedvéért feláldozni pozícióit. Madrid 2001. árpilisi memorandumában egyértelművé tette,¹¹¹ hogy nem hajlandó a kibővítés költségeiben aránytalanul szerepet vállalni: nem fogadja el, hogy az új tagállamok javára csoportosítsanak át forrásokat. A konvergencia célkitűzés alatt maradó legszegényebb régiói esetében Spanyolország meg kívánja őrizni a magas egy főre jutó támogatást. A statisztikai hatás által, illetőleg a reálkonvergencia miatt az 1. célkitűzés alól kikerülő régiói számára csak hosszú és nagyvonalú átmeneti időszakot hajlandó elfogadni, összhangban az Európai Bizottság javaslatával. Madrid számára azonban a Bizottság igencsak méltányos javaslatai sem elégségesek. Amint azt a spanyol külügyminiszter több alkalommal is hangsúlyozta,¹¹² határozott elvárás spanyol részről, hogy a támogatások esetében az átmeneti időszakok alkalmazásának hagyománya ne szakadjon meg, és ebbe tartozzon bele a Kohéziós Alap is. Az Európai Bizottság a Kohéziós Alap esetében nem javasol átmenti utótámogatást, így Spanyolország 2007-től egyik napról a másikra veszítené a Kohéziós Alap milliárdjait.¹¹³

Portugália és Görögország Spanyolországhoz hasonló következetes magatartást képvisel. Helyzetük annyiból könnyebb, és pozíciójuk annyiból mérsékeltebb, hogy esetükben nem áll fenn a Kohéziós Alap támogatásai elvesztésének veszélye.

Portugália még egy szempontból érdemel figyelmet. Az Agenda 2000 vitája során bizonyította, hogy nem tartja érinthetetlennek a közös mezőgazdasági politikát, az számára nem előnyös. Így az Egyesült Királyság mellett Portugália lehet az a másik tagállam, amely adott esetben megkérdőjelezheti a 2002. októberi megállapodást a piaci alapú és a közvetlen kifizetések nagyságáról.

¹¹¹ L. a statisztikai hatás magyarázatánál.

¹¹² Egyebek között az Általános és Külkapcsolati Ügyek Tanácsának 2004. szeptember 13-i és október 11-i ülésén.

¹¹³ Spanyolország egy főre jutó nemzeti jövedelme a 2004-es kibővítést követően meghaladja az unió átlagának 90%-át.

A „rég”i” nettó kedvezményezett és az „új” csak részben alkotnak közös érdekhalmazt. Közös érdekeik leginkább a kohéziós politikának az EK Szerződés betűje szerinti fenntartásában jelennek meg. Már az Agenda 2000 vitájában érzékelhető volt a törekvés a regionális politika visszaszorítására, emlékezzünk csak arra a javaslatra, amely az eurót bevezetni képes tagállamok esetében a Kohéziós Alap támogatásainak megszüntetését célozta.

A 2006 utáni pénzügyi keretek esetében három szempont, három veszélyforrás közelíti egymáshoz az új tagállamokat és a régi nettó kedvezményezetteket. Az egyik veszély abból fakad, hogy a nettó befizetők nem, vagy csak igen korlátozottan ismerik el a kohéziós politika versenyképesség javító jellegét, ezzel a versenyképességi célokkal szemben nem tartják hatékonynak a regionális támogatásokat. Emiatt kísérletet tesznek a regionális politika reformja során a saját érdekeiknek jobban megfelelő prioritások előtérbe helyezésére. Megkérdőjelezzik az infrastruktúra-fejlesztések, a komplex regionális fejlesztési programok időszerűségét, előtérbe helyezve a tagállamok közötti verseny alapján elérhető kutatás-fejlesztési támogatásokat, a környezetvédelmi ipar fejlesztését, illetve a szociális kohézió primátusát a gazdasággal szemben. Ezzel összefüggésben fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a lisszaboni célkitűzések és a konvergenciát elősegítő kohéziós politika nincsenek egymással ellentétben, mindkettő az unió egészének versenyképességét javítja.

A másik veszély költségvetési szempontból még kézzelfoghatóbb. A versenyképességi támogatások az uniós költségvetésnek új feladatát képezik. A költségvetés növelése nem tűnik reálisan elvárhatónak, viszont a versenyképesség alatt új finanszírozási igények jelennek meg. A mezőgazdasági kiadások jórészt rögzítettek a 2002. októberi brüsszeli megállapodás alapján. A kiadási felső korlát és a mezőgazdasági pénzek rögzítettségének kettős feltételrendszerében a második legnagyobb fejezeti előirányzat, a kohéziós politika lehet az új feladatok finanszírozásának legalábbis részleges forrása. Vagyis a versenyképességi célok, a javasolt 1a fejezet, akár a regionális támogatások 1b fejezetének kárára is finanszírozható lehetne.

A harmadik szempont a 2007-2013-as pénzügyi keretéről időben történő politikai megállapodás közös érdeke. A 2004. évi elnökségi tervek 2005. júniusára tették a politikai megállapodás tervezett időpontját. Ez különösen a kohéziós országok számára fontos,

mivel nekik közösségi támogatási referenciakeretet, majd operatív programokat kell készíteniük 2006-ra, annak érdekében, hogy 2007-ben késedelem nélkül meg tudják kezdeni a támogatások felhasználását. Ilyen felkészülési kényszer a nettó befizetőket nem szorítja, ők nem feltétlenül érdekeltek egy korai megállapodásban.

Ez a hármas szempont tartja fenn az érdekközösséget a mediterrán tagállamok és az újak között. Hozzá kell azonban mindjárt tennünk azt is, hogy ezen túlmenő közös érdekeik nincsenek. A nagyvonalú utótámogatásban, a régi kedvezményezett régiók magas egy főre jutó támogatásában az új tagállamok - finanszírozási oldalról - nem érdekeltek. A régi tagállamok pedig annak állnak ellent, hogy a kohéziós politika fókuszja az új tagállamokra kerüljön. Ez az érdekkütközés tálcán kínálja a nettó befizetőknél a kohéziós országok megosztásának lehetőségét.

9.6.1.3 A kontinentális új tagállamok

Az uniós vitákban - egyes új tagállamok „kiugrási kísérletei” ellenére is¹¹⁴ - tömböt képeznek az új tagállamok, legalábbis a kontinentális új tagállamok. Esetükben sem beszélhetünk azonban egységes csoportról. A relatíve gazdagabb, és a brüsszeli vitákban alig megnyilvánuló Málta és Ciprus sajátos földrajzi, történelmi, gazdasági-társadalmi viszonyaik miatt szinte csak annyiban hasonlítható a többi nyolc új tagállamhoz, hogy egy időben csatlakoztak az unióhoz.

A kontinentális nyolcak között meghatározó szerep jut Lengyelországnak. Varsó három általános prioritás mentén jeleníti meg érdekeit [Bakács-Wisniewski, 2004, p. 195].

- Először is az uniós költségvetésnek elsőbbséget kell biztosítania a kiegyenlítés és felzárkóztatás célkitűzésének, különös tekintettel a kibővült unióban megnövekedett gazdasági-társadalmi különbségekre. A szolidaritás elvének maradéktalanul érvényre kell jutnia a regionális politika keretei között. A versenyképesség javítását célzó új politikák is a tagállamok közötti fejlettségi szakadék csökkentését kell szolgálják.

¹¹⁴ Ide tartozik például az 1%-os kiadási felső határral kacérkodó Szlovénia.

- Másodsorban Varsó szerint az uniós költségvetési kiadásoknak az új területeken javasolt növekedése - úgymint a versenyképesség növelését célzó programok esetében - nem történhet a kohéziós politika rovására.¹¹⁵
- A közösség szintjén jelentkező feladatokat úgy kell finanszírozni, hogy azok az integráció elmélyítését szolgálják, valamennyi tagállam érdekeit szem előtt tartva. Az uniós költségvetés bevételei és kiadásai a közösségi szinten jelentkező célok megvalósításának eszközei kell hogy legyenek, és nem nemzeti érdekek kifejezői.

A lengyel állásponthoz hasonló vonalvezetést követ a magyar, a cseh és a szlovák vélemény is. Mint alább látni fogjuk, a visegrádi országok esetében található a legtöbb érintkezési pont az egyes tagállami álláspontok között, az új tagállamok körében. Meg kell azonban jegyezni azt, hogy Magyarország és Csehország egyes kérdésekben visszafogottabb, míg Szlovákia egyes esetekben a lengyelnél radikálisabb pozíciót foglal el. Előbbire példa a GDP 4%-ában megállapított támogatási küszöb kérdése, ami esetében Varsó igen szűken értelmezi a beszámítandó támogatások körét, illetve félidei revíziót javasol a tényleges gazdasági növekedés figyelembe vételével. Utóbbira példa Szlovákia álláspontja az uniós költségvetés nagyságát illetően. Míg a Bizottság javaslatát a többiek „jó tárgyalási alapnak” tartják, addig Pozsony szerint nehezen elképzelhető az 1,24%-os GDP arányos felső határnál alacsonyabb plafon. Lengyelország és Magyarország viszonylatában van még egy nem elhanyagolható érdekazonosság, vagy legalábbis egymáshoz igen közel eső érdek, a közös mezőgazdasági politika. Ebben a vonatkozásban ennek a két tagállamnak az érdekei és álláspontja Franciaország irányába viszi a közös fellépés lehetőségét.

Az új tagállamok közül a balti országok a mezőgazdasági politikában kevésbé érdekeltek, számukra a versenyképességi felzárkózás és a regionális támogatás jelent kiemelt szempontot. A három relatíve alacsony egy főre jutó jövedelmű tagállam esetében érzékeny kérdés a kohéziós támogatások 4%-os GDP arányos felső határa. Az új tagállamok esetében ez az effektív korlát alacsony egy főre jutó regionális támogatást eredményez, jóval alacsonyabbat, mint a relatíve gazdagabb kedvezményezett tagállamok, mint például Spanyolország, Szlovénia, Portugália, vagy Görögország esetében. A legszegényebb Lettország már a viták kezdetén kinyilvánította álláspontját, miszerint nem

¹¹⁵ Megjegyezzük, hogy a lengyel prioritások meghatározására megtermékenyítő hatással volt a vonatkozó magyar álláspont (*Reflection Paper of Hungary*, 2004. február 19.)

fogadható el az, hogy a GDP arányos korlát miatt kedvezőtlenebb helyzetbe kerüljön a felzárkóztatási támogatásra leginkább rászoruló tagállam.

15. Táblázat

A 4%-os támogatási felső határ érvényesülése a kohéziós támogatások esetében

	GDP per fő (PPS), az EU25-ök átlagában (2001)	Regionális konvergencia egy főre jutó támogatás becslése (az EU25-ök GDP-je átlagának 75%-át el nem érő NUTS2 régiók esetében) Berlini módszer, euróban	Egy főre jutó allokáció a 4%-os támogatási, limit figyelembe vételével, euróban, 2007
EU 25	100,0%		
UK	115,7%	215	215
D	110,2%	236	236
F	115,0%	242	242
I	109,9%	181	181
E	92,4%	255	255
EL	73,7%	340	340
SI	74,4%	268	268
P	77,6%	379	379
CZ	66,5%	453	351
HU	56,5%	584	342
EE	42,3%	606	269
SK	49,0%	614	253
PL	44,9%	568	235
LT	40,8%	625	222
LV	36,6%	667	182

Forrás: *Latvian non-paper on capping the annual cohesion allocation to any member state at 4% of the country's GDP, 29 September 2004.* A táblázat adatai nem tartalmazzák a vidékfejlesztési támogatás (ekkor még bizonytalan) összegeit.

9.6.1.4 A „lisszaboni” csoport

Az Európai Bizottság által javasolt új, a versenyképesség javítását célzó költségvetési 1a alfejezet mellett is kialakult a tagállamok egy negyedik, a többi csoporthoz képest szintén nem átfedéstől mentes csoportja. Az 1a alfejezet kutatás-fejlesztési forrásaira jó eséllyel pályázók közé tartozik Dánia, Svédország, Finnország, Írország az Egyesült Királyság és - nem elhanyagolható dán-finn hatásra - Észtország, Lettország és Litvánia. Ezek a tagállamok különös hangsúlyt helyeznek a versenyképességi támogatások növelésére. Nehéz azonban ezt a csoportot egyszerűen „lisszaboni” érdekcsoportnak hívni, ezért is tesszük a „lisszaboni” jelzőt itt idézőjelbe. Egyrészt nincs tagállam, amely

megkérdőjelezné a lisszaboni célokat, azokkal a kohéziós országok is egyetértenek. Másrészt pedig vannak olyan tagállamok, amelyek ugyan kiemelt prioritásként kezelik a versenyképességet - azonban nem osztják azt a nézőpontot, hogy a közösségi forrásokkal lehet elérni Lisszabon céljait, azokat alapvetően a nemzeti költségvetésből tartanák szükségesnek finanszírozni. A közös költségvetésből a versenyképességi célokra szánt támogatások bizottsági javaslat szerinti megtöbbszörözését elutasítja Németország, Hollandia és kisebb mértékben Dánia is, hangsúlyozva, hogy a lisszaboni célokhoz tagállami cselekvésre, szerkezeti reformokra; illetve közösségi szinten a szabályozási környezet egyszerűsítésére és nem euró milliárdok elköltésére van szükség.

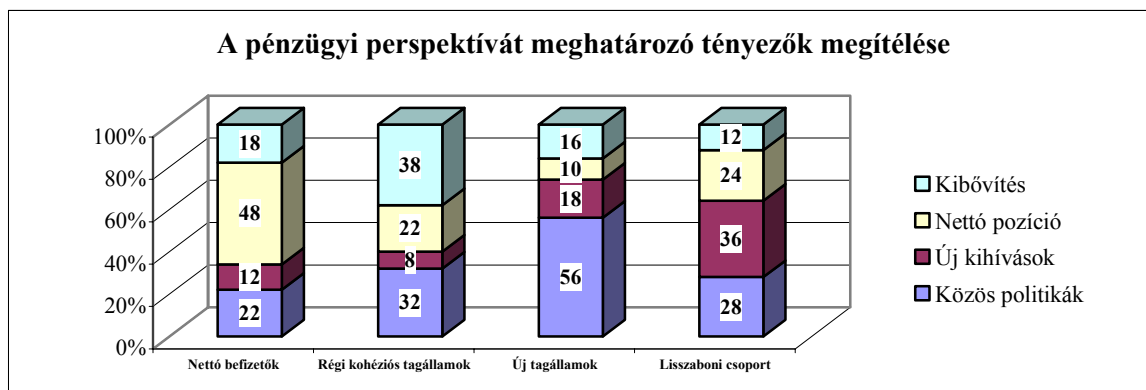
9.6.1.5. Tagállami érdekcsoportok véleménye a közös politikák szerepéről

A valamennyi érdekcsoport képviselőivel folytatott interjúk meglehetősen vegyes képet mutat a 2007-2013-as pénzügyi perspektívát meghatározó tényezők megítéléséről. Az új tagállamok közül voltak legtöbben azok, akik a közösségi politikák szerepét tartják elsődlegesnek. A lisszaboni csoport az unió előtt álló új kihívásokat hangsúlyozták. A nettó befizetők a közös politikák szerepét alapvetően az új tagállamok felzárkóztatása vonatkozásában fogadják el, egyébként a közös költségvetéshez való hozzájárulások csökkentése, nettó pozíciójuk javítása a fő célkitűzés. A régi kohéziós tagállamok a 2004. kibővítés finanszírozási igényeire helyezték a fő hangsúlyt, másodsorban a közösségi politikák szerepét emelték ki.

A tagállami szakértők és diplomaták véleménye azt a várakozást erősíti, hogy a 2007-2013-as időszakra is jórészt igaz lesz az Agenda 2000 vitájával indult tendencia folytatása, amikor is a költségvetés meghatározó szerepe érvényesül a közösségi politikákkal szemben. Két szempont azonban árnyalja a várakozásokat. Egyrészt az új tagállamok társadalmi-gazdasági jellemzői erősítik a közösségi politikák szerepét a költségvetés meghatározásában. Másrészt olyan új kihívásokkal áll szemben az unió, mint a versenyképesség javításának igénye, a közös külső határvédelem, vagy az új szomszédsági politika. E két szempont régi és új közös politikák finanszírozási igényeit jeleníti meg, önmagukban azonban nem lesznek képesek megfordítani a költségvetés politika meghatározó szerepének tendenciáját.

A tagállami szakértőkkel, diplomatákkal, illetve az Európai Bizottság munkatársaival folytatott interjúk eredményét az alábbi ábra szemlélteti.

10. Ábra



Forrás: 2004. januárja és októbere között folytatott interjúk

9.6.2 A kiemelt magyar érdekek mentén beazonosítható tagállami álláspontok

A magyar álláspont legérzékenyebb kérdéseinek az alábbiakat tartjuk:

- a költségvetés szerkezete, a kiadási prioritások, a közösségi politikák finanszírozásának biztosítása;
- a kohéziós politika új céljainak meghatározása;
- a kohéziós politika allokációs elveinek meghatározása, különös tekintettel a 4%-os támogatási limitre, a berlini allokációs elv és az annak megfelelő számítási módszer alkalmazására, a statisztikai hatás és a reálkonvergenca által érintett régiók utótámogatására;
- a közös mezőgazdasági politika finanszírozása;
- a versenyképességi célok uniós támogatása;
- a közös külső határok védelme;
- a költségvetés kiadásainak felső határa;
- a saját források reformja;
- a visszatérítési mechanizmusok.

A fenti szempontok alapján az alábbiak szerint azonosíthatóak be az egyes kérdésekben a magyar állásponthoz hasonló nézeteket valló tagállamok.¹¹⁶

A költségvetés szerkezetét illetően megállapítható, hogy a tagállamok döntő többsége - az Egyesült Királyság és Hollandia kivételével - alapvetően elfogadja a költségvetési keretek öt fejezetbe csoportosított szerkezetét. Magyarország szempontjából hátrányos lehet az 1b Kohéziós politika fel nem használt összegeinek átcsoportosítása az 1a Versenyképesség javára, évente 1 milliárd euró erejéig, a Növekedési Kiigazítási Alap révén. Ebben a kérdésben hazánkhoz hasonló állásponton van Portugália, Görögország, Spanyolország, Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Lettország. Ez a szempont felveti az 1a és 1b fejezet különválasztását, két önálló fejezetre. Más megfontolások miatt, nevezetesen a versenyképesség előnyben részesítése miatt, Dánia, Finnország és Svédország is el tudná képzelni két önálló fejezet létrehozását.

A kohéziós politika céljainak reformja a kohéziós politika reformjának kiemelt kérdése. Alapvető jelentősége van, hogy a kohéziós politika az EK szerződésben foglaltak szellemében továbbra is önálló, a szolidaritási alapelvet megvalósító közösségi politika maradjon. Ez a magyar érdekek szempontjából fontos elem. Ebben a kérdésben hasonlóan határozott álláspontot képvisel Portugália, Spanyolország, Görögország, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Lettország, Litvánia és Észtország.

A kohéziós politika reformjának másik aspektus az allokáció kérdése. A költségvetési vitának ez a kérdése kihatással van a költségvetés kiadási felső határára is. A Magyarországgal hasonló nézeteket valló országok a kohéziós támogatások allokációjának egyes aspektusaiban az alábbiak szerint azonosíthatóak be, a GDP 4%-ában meghatározott támogatási limit, a berlini számítási módszer alkalmazása és az utótámogatások vonatkozásában.

- A GDP 4%-ában meghatározott támogatási limit. Magyarország mellett Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Észtország, Szlovénia és Litvánia áll ki amellett, hogy a kohéziós támogatások érik el a 4%-ot. Lettország a 4%-ot nem tartja elégségesnek, az alacsony nemzeti jövedelem miatt a 4%-os limiten sokat veszítő tagállamok számára

¹¹⁶ Az alábbi tagállami álláspontok az értekezés elkészítésekor, azaz 2004. őszén ismert tagállami álláspontokat tükrözi. Forrás: személyes interjúk, Szemlér (szerk.) 2004 és Külügyminisztérium

méltányos megoldást - gyakorlatilag a 4% alóli felmentést - szorgalmaz. A többi, régebbi kohéziós tagállam a 4%-ot nem kifogásolja. A nettó befizetők közül az Egyesült Királyság, Hollandia, Ausztria, Németország és Svédország egyetért azzal, hogy az új tagállamok kapják meg a GDP 4 %-át elérő támogatást.

- A berlini elv és az annak megfelelő számítási módszer alkalmazása. Ausztria, Hollandia, Svédország, Németország, az Egyesült Királyság, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia osztja azt a magyar álláspontot, hogy a konvergencia célkitűzésen belül a relatíve szegényebb régiók kapjanak nagyobb egy főre jutó támogatást. Ezek a tagállamok Hollandia, Svédország és az Egyesült Királyság kivételével az Európai Bizottság által javasolt berlini számítási módszer felülvizsgálatát is támogatják. A jelzett három tagállam a számítási módszer módosításánál radikálisabb álláspontot képvisel, nevezetesen azt, hogy a kohéziós politika támogatásait az új tagállamokra és Görögország, valamint Portugália javára kell koncentrálni. Spanyolország, Portugália és Görögország ezt a megközelítést határozottan ellenzi azzal a véleménnyel, hogy a kibővítés költségeinek terheit nem viselhetik aránytalanul a régi kedvezményezett tagállamok. Ebben a kérdésben fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a nettó befizetők első számú prioritása nem az, hogy a kohéziós támogatásokat az új tagállamokra koncentrálják, hanem hogy a kiadások felső határát a lehető legalacsonyabb szintre csökkentsék. Ezt figyelembe véve a Magyarországgal teljesen egybeeső érdekű tagállamok valójában a kohéziós politika új kedvezményezett tagállamai.
- A konvergencia célkitűzés alól statisztikai hatás miatt vagy a reál konvergencia okán kikerülő régiók átmeneti támogatása. A nagyvonalú bizottsági javaslattal egyetértő tagállamok Spanyolország, Portugália, Görögország, Olaszország és Belgium. A javaslattal nem ért egyet Hollandia, Svédország és Ausztria. Magyarország a közép-magyarországi régió sajátos helyzete miatt méltányos elbánást kér, amire a 2004. június 14-ei bizottsági javaslat lehetőséget ad [European Commission, 2004c]. A statisztikai hatás által érintett régiók esetében pedig politikailag nehezen vállalható a kibővítés következményeként előállt helyzet kezelésére szolgáló javaslat. Ezért Magyarországnak ebben a vitában nem érdeke részt venni.

A közös mezőgazdasági politikai finanszírozását illetően 2004. őszéig egyetlen tagállam sem kérdőjelezte meg a 2002. októberi megállapodást a piaci alapú és a közvetlen kifizetések finanszírozására vonatkozóan. Fel kell hívni a figyelmet azonban arra, hogy az Egyesült Királyság értelmezésében a 2002. évi megállapodásból eredő számok felső határnak és nem költségvetési célkitűzésnek tekintendők. Nem zárható ki, hogy a brit visszatérítés megkérdőjelezése esetén London megnyitja a vitát az agrártámogatások nagyságáról. Hasonló lépés nem lenne meglepő Portugália részéről sem. Magyarországnak azzal az álláspontjával, hogy a vidékfejlesztést tovább kell erősíteni, egyetért Lengyelország, Lettország, Németország, Franciaország, Portugália és Szlovénia.

A versenyképességi céloknak a lisszaboni folyamatba ágyazott támogatását prioritásnak tartja Dánia, Észtország, Finnország, Írország, Lettország, Litvánia. Lisszabon fontosságát nem tagadva a versenyképességi alfejezetre szánt összegek hét év alatti közel megháromszorozását ellenzi Hollandia, az Egyesült Királyság és Németország, alapvetően költségvetési okokból. Spanyolország, Portugália és Görögország sem támogatja a kiadások nagymértékű növekedését, tekintettel arra, hogy a kutatás-fejlesztési támogatásokban a periféria országai versenyhátránnyal indulnak. Ezért ez a két utóbbi ország csoport véleménye az, hogy az 1a alfejezet javasolt kiadási előirányzatai számottevő költségvetési megtakarításra adhat módot. Magyarország álláspontjához ehhez a megközelítéshez áll közel.

A közös külső határok védelmének uniós társfinanszírozását általában elfogadják a tagállamok. Magyarországgal egyező véleményt fogalmazott meg Lengyelország, Szlovénia, Lettország, Litvánia, Észtország, Ciprus, Dánia és Finnország.

A költségvetés kiadásainak felső határát illetően a 2003. decemberi hatok közül az 1 %-os kiadási felső határ mellett továbbra is kiáll Hollandia, az Egyesült Királyság, Belgium, Ausztria és Svédország. Franciaország a kérdésben a hatok közül legritkábban nyilatkozott meg, minthogy a kiadási felső határban képviselt álláspontja a közös mezőgazdasági politika finanszírozásában megjelenő érdeke érvényesítésének függvénye. A nettó befizetők és a bizottsági javaslat közötti kompromisszum irányába mutat Belgium, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Írország és Lettország álláspontja. A bizottsági javaslatot több-kevesebb vehemenciával támogatja Portugália, Görögország, Spanyolország, Olaszország és Szlovákia.

A saját források reformja vonatkozásában a tagállamok általában elutasítják az európai adó bevezetésére vonatkozó javaslatot, hosszú távon azonban megfontolandónak tartja Ausztria, Görögország és Lengyelország. Azzal a magyar állásponttal, miszerint az áfa alapú saját forrást GNI alapú forrás váltsa fel, egyetért Belgium, Ciprus, Észtország, Hollandia, Portugália, Spanyolország, Svédország, Szlovákia és Szlovénia.

Különös figyelmet kapnak a visszatérítési mechanizmusok. A brit visszatérítés módosítását vagy megszüntetését az Egyesült Királyság nem tekinti tárgyalási alapnak. Ennek ellenére azt – Magyarországhoz hasonlóan - ellenzi Franciaország, Belgium, Ciprus, Csehország, Dánia, Finnország, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Lettország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország, Szlovákia és Szlovénia.

A Bizottság által javasolt általános visszatérítési mechanizmust Magyarországhoz hasonlóan nem támogatja Ausztria, Belgium, Csehország, Dánia, az Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Lengyelország, Portugália, Spanyolország és Szlovákia.

Az általános korrekciós mechanizmus bevezetését támogatja (vagy nem ellenzi) Ciprus, Görögország, Hollandia, Írország, Lettország, Olaszország és Svédország.

A fentiek megerősítik azt a véleményt, hogy a különböző tagállami érdekcsoportok nem tekinthetők homogénnek. Így Magyarország esetében is igaz, hogy ad hoc koalíciókban kell részt vennie, amelyek elősegíthetik a magyar álláspont érvényesítését a pénzügyi perspektíva érzékeny kérdéseiben.

Az egyes kérdésekben Magyarország különböző összetételű koalíciókba kényszerül. A legtöbb közös érdek a kohéziós politika által kedvezményezett új tagállamokkal, különösen a visegrádi négyekkel azonosítható be. Vannak ugyanakkor kézzel fogható közös érdekei Magyarországnak a nettó befizetőkkel (pl. berlini számítási elv, költségvetési fegyelem) éppúgy, mint a mediterrán tagállamokkal (pl. a kohéziós politika fenntartása, visszatérítési rendszerek elutasítása).

9.7 Ajánlások

A következőkben olyan javaslatokat, ajánlásokat fogalmazunk meg, amelyek szem előtt tartják Magyarország és az unió érdekeit. Véleményünk szerint Magyarországnak konstruktív módon kell részt vennie a közös költségvetésről folyó vitában, legyen az a pénzügyi perspektíva, vagy az éves költségvetés vitája. Magyarországnak, mint szuverén tagállamnak természetesen vannak saját érdekei, amelyeket a megfelelő fórumokon képviselnie szükséges. Ugyanakkor úgy véljük, hogy egy olyan tagállamnak, amely rendkívül nyitott gazdasággal rendelkezik, áruinak és szolgáltatásainak 83%-a a többi 24 tagállamban talál piacot, amely közös társadalmi és kulturális értékeket oszt az unió országaival, továbbá történelme és hagyományai nagy mértékben közösek a többi tagállammal, beleértve a közeli szomszédság tagjelölt országait is, alapvető érdeke az európai integráció továbbvitele, a közösségi szellem és módszer erősítése, az unió közös költségvetésének az EK Szerződésben lefektetett célokat szolgáló működése.

9.7.1 Az alapvető célkitűzések

A pénzügyi perspektíva vitájában a magyar álláspont kiinduló eleme, hogy a költségvetést a közös politikák kell hogy meghatározzák. Ez helyes álláspont. Azzal is egyetértünk, hogy a közös költségvetésnek figyelemmel kell lennie az unió előtt álló, megújuló kihívásokra, beleértve a kibővítés kérdését. A Románia és Bulgária csatlakozásával teljessé váló ötödik, a közösség történetében legnagyobb szabású kibővítés igényeit a közös költségvetésnek el kell ismernie. Úgy véljük, hogy a közös politikáknak és az új feladatoknak, különösen a kibővítés kihívásának való megfelelés elvárása jelenti a megfelelő alapot a magyar álláspont számára.

9.7.2 A költségvetés szerkezete

Meglátásunk szerint a közös költségvetés kiadási oldalának prioritásai az uniós állampolgárok széles értelemben vett jólétének növelését kell szolgálniuk. A széles értelemben vett jólétbe beleértjük a társadalmi és területi egyenlőtlenségek csökkentését az egyén és a társadalom gazdagodása révén, a munkalehetőséget, a versenyképes tudásbázist, és ezzel összefüggésben a versenyképes termelési és szolgáltatási kapacitásokat, a

társadalmi igazságosságot, a külső és belső biztonságot. Mindezek alapját, a szükséges források rendelkezésre állását a gazdasági növekedés biztosítja.

A széles társadalmi jólét általános jellemzői közül Magyarországnak sajátos érdekei jelennek meg

- a gazdasági és társadalmi kohézió,
- a fizikai és szellemi infrastruktúra fejlesztése,
- a versenyképes termelő és szolgáltató kapacitások biztosítása,
- a mezőgazdasági termelés biztonsága és a vidékfejlesztés vonatkozásában, továbbá,
- a külső határok védelme, igazgatása, illetőleg a migráció kezelése szempontjából.

Véleményünk szerint Magyarország legfontosabb uniós költségvetési szempontja a kohéziós politika fenntartása, a közösségi források rendelkezésre bocsátása az ország modernizációs törekvéseinek katalizálására. Emlékeztetünk arra, hogy értelmezésünk szerint a gazdasági és társadalmi kohéziós politika fogalma fejlesztési célkitűzések, felzárkóztatási intézkedések és eljárások összességét jelenti, amelyek fő célkitűzése a közösség egészének, az uniónak a fejlődése. A kohéziós politika társfinanszírozásával megvalósított magyarországi - vagy a más kedvezményezett tagállami - fejlesztések segítik az egységes belső piac működését, pótolják a hiányzó infrastrukturális láncszemeket, növelik az elmaradott régiók vásárlóerejét, új munkahelyeket és üzleti lehetőségeket teremtenek, globális többletkeresletet generálnak az unió vállalkozásai számára.

A kohéziós politika jelentőségének megítélésénél nem szabad szem elől téveszteni azt a tényt, hogy a kohéziós politika támogatása önmagában nem cél, hanem eszköz [Inotai-Szemlér, 2004a, p. 318]. Eszköz ahhoz, hogy Magyarország lerövidítse az uniós fejlettségi átlaghoz vezető utat, modernizációs céljait, a társadalmi jólét emelését rövidebb idő alatt elérje.

A kohéziós politika eszköz továbbá ahhoz, hogy az ország fizikai infrastrukturális deficitjét enyhítse. Magyarország kiváló gazdaságföldrajzi és geopolitikai adottságainak kihasználásához, a termelés-szolgáltatás helye és a fogyasztók-felhasználók közötti kapcsolatok, továbbá a termelési tényezők szabad mozgásának megkönnyítése érdekében, végső soron az ország gazdasági potenciáljának kiaknázása céljából Magyarországnak különös figyelmet kell szentelnie a közlekedési, távközlési és energiahálózatok

fejlesztésére igénybe vehető támogatások megszerzésére, illetve azok megfelelő felhasználására.

A tudásbázis, a szellemi infrastruktúra fejlesztése szintén különös figyelmet kell kapjon. A kutatás-fejlesztési és oktatási programokban Magyarország jól teljesített az előcsatlakozási szakaszban. Nagy feladatot jelent azonban annak elérése, hogy a 2006 utáni időszak új versenyképességi támogatásaiból Magyarország ne maradjon ki. Mivel az emberi erőforrások fejlesztésére, illetve a kutatás-fejlesztésre szánt támogatások hagyományosan nem ország-allokációk révén, hanem pályázati úton hozzáférhetők, Magyarország előtt a következő választási lehetőségek állnak. (i) Eléri, hogy 2007-től a versenyképesség javítására szánt összegek - legalábbis részben - nemzeti borítékok szerint legyenek elosztva. Erre csekélynek látszik az esély, és az országokra szabott allokáció ellentétes a versenyképesség alapját jelentő kiválóság elvének érvényesülésével. (ii) Követő magatartást tanúsít, elfogadja az új versenyképességi támogatások, beleértve a kutatás-fejlesztés és oktatás támogatásainak rendszerét, felveszi a versenyt a centrum országok kutatói-képzési központjaival, vállalkozásaival. Ennek a magatartásnak komoly kockázata, hogy a versenyben esetleg szerény eredmények szülnének; vagy a hazai pályázók megelégednek a strukturális alapokból igénybe vehető hasonló célú, könnyebben elérhető támogatások igénybevételével. (iii) Aktívan részt vesz a versenyképességi támogatások meghatározásában, beleértve az új kutatási keretprogram feltételeinek olyan irányú befolyásolását, alakítását, amely a hazai pályázók versenyhátrányára is figyelemmel van; továbbá fellép az egyértelműen csak a centrum országaira tervezett komponensek - mint például a határon átnyúló, nem kohéziós infrastruktúra hálózatok társfinanszírozása - visszaszorítása érdekében. Meglátásunk szerint a legtöbb konfliktussal, de egyben a legjobb eredménnyel a harmadik opció kecsegtet.

A mezőgazdasági politika vonatkozásában Magyarország rövid távú érdekei konzervatív szerepet predesztinálnak az ország számára. Magyarország mezőgazdasági adottságaival jelentős haszonélvezője a közös mezőgazdasági politikának. Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy valóban ez a politika szolgálja-e Magyarország - és az unió - hosszú távú érdekeit. Válaszunk erre nemleges. Mégis, Magyarország a közös mezőgazdasági politika radikális reformja helyett annak fokozatos átalakításában érdekelt. A kivezető és követendő álláspontnak azt tartjuk, hogy Magyarország lépjen fel a vidékfejlesztési támogatás szerepének további növelése érdekében. Ezzel egyrészt a magyarországi vidéki

társadalom szélesebb rétegeinek javíthatók az életkörülményei, mint a termeléshez, illetve a mezőgazdasági földterületekhez kötött támogatásokkal; másrészt pedig a vidékfejlesztés szelete valószínűleg amúgy is csak a mezőgazdasági politika többi célkitűzésének rovására növekedhet. Magyarországnak akkor kell igen körültekintő magatartást tanúsítania, amennyiben a 2007-2013-as pénzügyi perspektíva vitájában valamely tagállam felnyitja, megkérdőjelezi a 2002. októberi megállapodást a piaci alapú és a közvetlen kifizetések befagyasztásáról. Magyarországnak ebben a helyzetben mérlegelnie kell azt, hogy egy ilyen, előre nem látható kimenetelű - és valószínűleg más kérdéssel, például a brit visszatérítéssel is összeköthető - vita esetében nyerhet-e a vidékfejlesztés keretében, illetőleg a megoldás mennyiben befolyásolja a közvetlen kifizetésekre kapott kilenc éves átmenet alakulását.

Magyarország sajátos földrajzi helyzete, hosszú külső uniós határai okán joggal várhatja el a többi tagállam szolidaritását a külső határok igazgatásával kapcsolatos költségek, illetve a migrációs politikából rá háruló feladatok ellátásának társfinanszírozása szempontjából. Ezt az érdeket Magyarország jó eséllyel tudja érvényesíteni, tekintettel a Csatlakozási Szerződés által éltre hívott Schengeni Alapra.

9.7.3 A költségvetés nagysága

Magyarország szempontjából kettős jelentősége van a költségvetés nagyságának. Egyrészt jelentős támogatásokra számít a kohéziós politika és a közös mezőgazdasági politika vonatkozásában. Különösen a kohéziós politika hitelessége miatt van jelentősége annak, hogy mekkora források állnak rendelkezésre a kibővült (majd 27 tagú) unióban a regionális fejlettségbeli különbségek csökkentésére. Magyarország szintén érdekelt a másik nagy költségvetési volumen hordozó, a közös mezőgazdasági politika támogatásainak nagyságában. Az unió előtt álló új kihívások közül Magyarország esetében releváns mind a versenyképességi célkitűzés, mind a külső határok védelme. A magyar álláspont szempontjából megtakarítás mindössze a közvetetten a centrum országainak javára tervezett versenyképességi, vagy a kelet-európai és balkáni térségen túlmutató harmadik országoknak szánt támogatásokban lenne elvileg beazonosítható. Összességében tehát Magyarország a költségvetés kiadási oldalát tekintve nem érdekelt a kiadások olyan visszafogásában, mint amire a nettó befizető hatok tettek javaslatot, az unió bruttó nemzeti jövedelmének 1 százalékát nem meghaladó költségvetést szorgalmazva.

A költségvetés nagysága ugyanakkor a befizetések oldaláról sem közömbös. Ahhoz, hogy Magyarország 2010-ben bevezethesse az eurót, legkésőbb 2008-ra meg kell felelnie a túlzott államháztartási hiány elkerülésére vonatkozó kötelezettségnek. Ezért az ország gazdálkodása szempontjából, szigorú fiskális politika mellett, nem közömbös, hogy mekkora összeget fizet az uniós költségvetésbe. Figyelemmel kell azonban lennünk az arányok mögötti konkrét összegekre. Amennyiben tegyük fel 10%-kal kisebb költségvetést fogadnának el a tagállamok, az a befizetések oldalán éves szinten hozzávetőleg 100-120 millió euró megtakarítást jelentene a központi költségvetésnek, miközben arányosan csökkentett kiadási fejezetek esetében Magyarország mintegy 350-400 millió euróval jutna kevesebb támogatáshoz.¹¹⁷

Mindkét szempontra, a támogatások és a befizetésekre is figyelemmel, Magyarországnak az Európai Bizottság által 2004. februárjában javasolt nagyságú költségvetéshez közeli költségvetés az érdeke. A költségvetési fegyelem eredetei értelmezése ugyanakkor szintén nem ellentétes az ország érdekeivel: a közösségi politikák által igazolható költségeken túlmenő kiadások nem állnak Magyarország érdekében. A Bizottság hivatkozott javaslata ebből a szempontból rejt némi mozgásteret, különösen az 1a „versenyképesség” alfejezeten belül a K+F és az oktatási programokon túlmenő komponensek esetében; vagy a 3. fejezetben a bel- és igazságügyi együttműködés kivételével.

9.7.4 A saját források rendszere

Magyarország olyan saját források rendszerben érdekelt, amely biztosítja a közös politikák finanszírozását, elfogadható mértékű függetlenséget jelent a nemzeti költségvetésektől, átlátható, költség-hatékony, és nem utolsósorban méltányosan veszi figyelembe a tagállamok teherviselő képességét.

Magyarország az átlagosnál viszonylag magasabb összeget fizet be a hagyományos saját források keretében. Ez könnyen felvethetné a hagyományos saját források megkérdőjelezését. Azonban úgy véljük, hogy Magyarország hiteles politikája következetes álláspontot követel meg. Amennyiben a kiadások oldalán a közösségi

¹¹⁷ Forrás: Pénzügyminisztérium

politikák meghatározó szerepét szorgalmazza az ország, és híve az integráció továbbvitelének, úgy támogatnia kell a közvetlenül közös politikákból származó saját források fenntartását.

Az áfa-alapú saját forrás vonatkozásában, Magyarország esetében érvényesül a figyelembe vehető áfa-alap 50%-os GNI arányos felső határa.¹¹⁸ Ez azt mutatja, hogy az áfa-alapú forrás esetében Magyarország relatíve szintén többet fizet be a tagállamok egy jelentős részénél. Ezen túlmenően az áfa-alapú forrás nem tekinthető klasszikus saját forrásnak; számítási módja nehezen átlátható. Mindezekre figyelemmel Magyarországnak nem érdeke az áfa-alapú saját forrás fenntartása.

Az unió történetében rendszeresen visszatérő kérdés, hogy szüksége van-e az uniónak egy valódi saját forrásra, amelyet közvetlenül a közösség javára szednek be. Meggyőződésünk, hogy egy valódi, adó-alapú uniós saját forrás az integráció szükségszerű velejárója kellene hogy legyen. Egy ilyen saját forrás teremtené meg a közös költségvetés autonómiáját a nemzeti költségvetésekkel szemben. A nemzeti költségvetésektől történő elszakadás a pénzügyi perspektívák vitájának legfontosabb torzító tényezőjét, a nettó pozíció jelentőségét szüntetné meg. Ezzel lehetőség nyílna arra, hogy az uniós költségvetés közvetlenül és az eddigieknél sokkal hatékonyabban szolgálja a közös politikák révén az európai integráció két fontos elemét: a mélyítést és a konvergenciát. Az uniós költségvetés gazdaságpolitikai funkciói kiteljesedhetnének, előtérbe helyezve az európai gazdaság versenyképességét és polgárainak jólétének emelését. Ezek miatt a szempontok miatt tarjuk fontosnak, hogy a kérdés napirenden legyen, még akkor is, ha a valódi saját forrás bevezetésére a 2007-2013-as időszak alatt nincs meg a politikai akarat a tagállamok részéről, így realitásáról csak hosszú távon beszélhetünk.

Ami a brit, vagy az általános visszatérítési rendszert illeti, úgy gondoljuk, hogy azok kifejezetten károsak a közösség szempontjából. A brit visszatérítés erősítette meg azt a máig ható, az integráció elmélyítését akadályozó gondolkodást, miszerint a közösségi költségvetéshez való viszonyt a *juste retour* alapján kell megítélni. Ebben a vitában az európai integráció egésze alulmaradhat [Strasser, 1975, p. 299]. A visszatérítési rendszerek valójában egy regresszív befizetési rendszert jelentenek, ami ellentétes az unió

¹¹⁸ 2004-ben az áfa-alap a GNI 52%-ára becsülhető, forrás: Pénzügyminisztérium

alapeszményeivel. Meglátásunk szerint semmilyen visszatérítési mechanizmusnak sem lenne helye a közös költségvetésben.

9.7.5 Szövetségi politika

Magyarország érdekei érvényre juttatásának hatékonyságát nagyban befolyásolja, hogy azok képviselete során milyen szövetségekben vesz részt. Mint jeleztük, a 2007-2013-as pénzügyi perspektíva vitáiban a nettó befizetők, a régi kohéziós országok, az új kohéziós országok és a „lisszaboni csoport” formációi azonosíthatóak be. Úgy véljük, hogy Magyarországnak valamennyi csoport, valamennyi tagállam irányában nyitottnak kell lennie, készen állnia érveik meghallgatására, és az azokra történő válaszára. Ennek megfelelően egy tagállami csoport melletti teljes elkötelezettség, egy merev álláspont helyett *ad hoc* koalíciókban tudja legjobban érvényre juttatnia álláspontját.

Magyarország valamennyi beazonosítható csoporttal képes egyező részérdekeket találni, és a nem teljesen homogén csoportokon belül is vannak tagállamok, amelyekkel több, másokkal kevesebb közös érdeket lehet megfogalmazni. Bár a legtöbb érdekazonosság a kohéziós országokkal, azokon belül is a visegrádi tagállamokkal azonosítható be, vannak közös részérdekek a nettó befizetőkkel, illetve a lisszaboni csoporttal is (l. a 9.6.2 pontban). A visegrádi tagállamokkal való együttműködés sikere egyben ennek a négy tagállamnak a tagságra való politikai érettségének is mércéje.¹¹⁹ Amennyiben a négyek képesek ezt a szövetséget a viták legkritikusabb szakaszaiban is fenntartani, úgy érdekeik érvényre juttatásának esélye jelentős mértékben javul, és számolhatnak a balti államok és Szlovénia együttműködésére is.

¹¹⁹ Itt utalunk arra, hogy a csatlakozási tárgyalások záró fordulójában, a költségvetési kérdések vitájában széthullott a négyek együttműködése, amikor is Lengyelország elfogadta a dán elnökség ajánlatát a strukturális kötelezettségvállalások 1 milliárd euró összegű részének kifizetési kötelezettségvállalássá alakításáról. Példáját Csehország követte 100 millió euró erejéig.

10. Következtetések

A) Az integráció és a költségvetési elosztás összefüggésének elméleti alapjai

- 1) A klasszikus liberális integráció elmélet nem feltételezi az integrációban résztvevő, azonos fejlettségű gazdasági egységek közös finanszírozási feladatát. A klasszikus liberális iskolák szerint az integráció tartalma elsősorban szabad áru-, szolgáltatás-, tőke- és munkaerőmozgás. Az alapszabadságok előtti korlátok lebontása a Közösségek költségvetéséből minimális hozzájárulást igényelt.
- 2) A regulációs elmélet szerint az európai integráció kiépítésének, mélyítésének eszközei között meghatározó szerepet kap a szabályozás. A tagállamok részéről közös finanszírozási feladatokat azonban érdemben alig jelent a közösségi szabályozás létrehozása. Az uniós költségvetés nem vállalja magára a tagállami szabályozási feladatok költségeit.
- 3) A közös költségvetés integráció-elméleti szerepét tehát sem az azonos fejlettségű gazdaságok integrációját leíró klasszikus liberális iskola, sem a regulációs elméletek nem magyarázzák meg kellőképpen. Ezekből a megközelítésekben az a következtetés adódhat, hogy az integráció mélyítése költségvetési transzferek nélkül is előrehaladhat. Az uniós költségvetés így akár integrációs paradoxonként is értelmezhető. A látszólagos paradoxon azonban más elméleti megközelítésekkel feloldható. Figyelmet érdemel a fejlődéselméleti, a neoliberalis, a föderalista, a funkcionalista, a konfliktuselméleti és az institucionalista megközelítés, továbbá az optimális valutaövezet elmélete.
- 4) Nem közömbös az integráció foka és az abban részvevő gazdaságok fejlettségi színvonala. A nemzetközi munkamegosztás aszimmetriái az egyes nemzetgazdaságok fejlettségi színvonalában mutatkozó különbségeket tükrözik, ami már lazább integrációs formák, társulási keretek között is felveti a kompenzációk, transzferek rendelkezésre bocsátásának szükségességét. Egyfajta sajátos költségvetési elosztás jön létre, ami nélkül az eltérő fejlettségű országok együttműködése nem az integrációra jellemző interdependenciát, hanem egyoldalú függési viszony kialakulását eredményezi.

- 5) A neoliberális megközelítés szerint az integráció a tényleges és a potenciális verseny erősödésével jár együtt, illetőleg a versenymechanizmusok elősegítik az integrált piacgazdasági struktúrák létrejöttét. A versenymechanizmusok érvényesülése, a termelékenység színvonalak konvergenciája és a belső piaci viszonyok létrejötte olyan integráció-elméleti építőkövek, amelyek makrogazdasági szinten értelmezhető kiegyenlítődés irányába mutatnak. Ezeknek a feltételeknek katalizátora a közösségi költségvetésből finanszírozott kohéziós politika, a kutatási keretprogramok, a belső piaci programok, a hálózati infrastruktúrák támogatása, vagy a közös mezőgazdasági politika piaci intervenciója, továbbá a vidékfejlesztés támogatása. A neoliberális megközelítésből tehát levezethető a közös költségvetés különös integráció-elméleti szerepe: a költségvetési transzferek a makrogazdasági kiegyenlítődést elősegítve az integráció mélyítésének katalizátoraként működnek.
- 6) Az Európai Unió kollektív politikai rendszerében a kormányok a kollektív egész javát szolgáló hatalmi, politikai struktúrát alkotnak. Ebben a közegben olyan politikai célokat tűznek maguk elé, mint amelyeket az EK alapszerződése fektet le, és az unió közös politikákkal, mint eszközökkel valósít meg. Ezeknek a célkitűzéseknek a megvalósítása a konvergenciát elősegítő belső transzfereket, továbbá a tagállami érdekeknek a közös célok elérése érdekében történő részleges vagy teljes feladása miatt szükségessé váló kompenzációkat feltételez.
- 7) A funkcionalizmus, illetve a neofunkcionalizmus szerint a nemzetállamok egyre kisebb gazdasági és politikai teljesítményre képesek, egyre több, a társadalmi jólétet előmozdító funkciót kell integrációs szervezetekbe delegálni. Az integráció ilyen előre haladását, amikor is részlegesen nemzetek feletti intézményekre hárul például a gazdasági-társadalmi konvergencia biztosítása, közösségi transzferek és erőforrások nélkül az integrációs szervezetek nem lennének képesek biztosítani.
- 8) Konfliktuselméleti szempontból közelítve a közös költségvetés vitája a kezdetektől a tagállamok közötti érdek ütközések színtere volt. Ezek a viták azonban a költségvetési alku folyamatában mindig biztosították az integráció adott fokához szükséges költségvetésről szóló megegyezés létrejöttét. A közös költségvetés terjedelmének növekedésével mindinkább nyilvánvaló lett, hogy a pénzügyi

keretekről folyó viták olyan alkuk tárgyát képezik, amelyek megoldása a tagállamok közötti konfliktusok enyhítését célozzák, hozzájárulva az integráció fokozatos mélyítéséhez. Konfliktuselméleti szempontból tehát értelmezhető szerepe van a közös költségvetésnek az európai integráció történetében.

- 9) Az európai integráció mélyítése és a közös költségvetés mutat olyan összefüggéseket, amelyeket az institucionalizmus segít megérteni. Az institucionalizmus „Angol Iskolája” a nemzetközi kapcsolatokban elfogadja az együttműködést, azonban nem idealista alapokon, hanem a kooperációból húzható haszon reményében. Az elmaradott régiók és tagállamok felzárkózását szolgáló kohéziós politika, vagy a közös mezőgazdasági politika olyan közösségi politikák, amelyekben a tagállamok azért is működnek együtt, mert ebből a kooperációból olyan hasznot húznak, amely a kooperáció nélkül nem lenne megvalósítható. Az institucionalista megközelítésnek ez a sajátos iskolája egy elméleti építőkockával járul hozzá az európai integráció magyarázatához.
- 10) A valutaövezet szintjére eljutó integrációban a tagállamok önálló monetáris eszköztár híján erősen korlátozott mozgástérrel rendelkeznek a sokkhatások kivédéséhez. Az európai Gazdasági és Monetáris Unió, mint nem optimális valutaövezet, szükségét látja egy olyan közös költségvetésnek, amely képes lenne az unión belüli transzferek segítségével az integráció stabilitását biztosítani.
- 11) Az integráció-elméletekkel és a nemzetközi kapcsolatok elméleteivel való összevetés segítséget nyújt a közös költségvetési politika és az európai integráció összefüggéseinek feltárásához, azonban nem ad teljesen egyértelmű választ arra a kérdésre, hogy miért mutatkozik a költségvetési politikában olyanfajta „integrációs elmaradás”, ami például a monetáris politikával való összevetésben szembeötlik. Ennek okait a következőkben látjuk: (i) a közös költségvetést nem a tagállami költségvetésektől teljes függetlenséget biztosító valódi saját forrás táplálja; (ii) a tagállamok a minimális adóharmonizációban pénzügyi szuverenitásuk korlátozását látják, a politikai integráció kilátásának tartós bizonytalansága, a nemzetállami érdekek fennmaradása hosszú távon ellene hat egy olyan mértékű adóharmonizációnak, amely biztosíthatná egy nemzetek feletti költségvetés elvi alapjait; (iii) a közös költségvetés nagysága a tagállamok bruttó nemzeti

jövedelméhez mérten rendkívül csekély; (iv) az unió költségvetésének funkciói nagymértékben eltérnek egy átlagos nemzeti költségvetéstől.

B) A nemzeti és a közösségi költségvetés összehasonlítása
elvek, funkciók, technikák és célok mentén

- 12) A nemzeti és a közösségi költségvetések összevethetők a költségvetés elvek, funkciók, technikák és célok mentén. Megállapítható, hogy alapvető sajátosságaikban, rendszerjellemzőikben sok hasonlóság fedezhető fel. Mind a nemzeti mind az uniós költségvetés is egyben egy politikai döntési folyamat, egy jogi rendszer és egy pénzügyi terv. Azonban amíg a nemzeti költségvetések esetében a döntések általában a kormányerők politikai prioritásait tükrözik, addig a közösségi költségvetés egy sajátos kompromisszum eredménye, amely nem mentes a tagállami nemzetérdekek érvényesítésétől.
- 13) Az uniós költségvetés rendszerszemléletű jellemzői közül a jogi rendszer semleges hatású a közösségi politikák alakítására. A döntéshozatali és a pénzügyi tervezési rendszer ugyanakkor a többéves politikai megállapodás keretei között jelentős módon befolyásolja a költségvetés és a közösségi politikák kapcsolatát. A döntéshozatali rendszerben, alapvetően a tagállamok közötti vitákban dől el az, hogy a költségvetés határozza-e meg a politikákat, vagy fordítva.
- 14) A nemzeti és az uniós költségvetés is kiadási és bevételi előirányzatok részletes terve. Mindazonáltal három különbség azonosítható be: (i) a nemzeti költségvetés kiadási előirányzatokat ismer, míg az uniós költségvetést mind kötelezettségvállalások, mind kifizetések szintjén is tervezik; (ii) a nemzeti költségvetési módszerek között ugyan nem ismeretlen a többéves tervezés, vagy a gördülő tervezés, mégis a kiadási fejezetek és azok előirányzatai általában az éves döntéshozatal eredményeképpen születnek, míg a közösségi költségvetés tervezésekor a tervezés alapvetően többéves időhorizonton történik, a kiadási fő fejezeteket és azok felső határát több évre előre rögzítik; (iii) a tervezés szempontjából nem elhanyagolható a nemzeti és az uniós költségvetés nagyságának eltérése a tagállamok, illetőleg az unió egyesített nemzeti jövedelméhez képest.

- 15) A nemzeti költségvetés funkciói jórészt nem, vagy csak kis mértékben azonosíthatók be az uniós költségvetés esetében. A közös költségvetésből nem finanszíroznak rendvédelmi vagy igazságszolgáltatási feladatokat, nem fizetnek szociális juttatásokat, nincs közös adópolitika. Az uniós költségvetés méretéből adódóan nem tud betölteni gazdaságpolitikai, gazdaságirányítási funkciót, beleértve a makrogazdasági stabilizációs funkciót is. Az uniós költségvetés ugyanakkor betölt forrásallokációs és gazdaságfejlesztő funkciókat (a kohéziós politika és a mezőgazdasági politika révén); továbbá korlátozott módon ellát szabályozási funkciókat. A 2006 utáni közös költségvetés azonban közelítheti az uniós költségvetés funkcióit a nemzetihez, alapvetően két szempontból. Egyrészt kiemelt figyelmet kap a növekedés és foglalkoztatás elősegítése, ami a nemzeti költségvetés gazdaságpolitikai feladatainak irányába történő elmozdulást jelent; másrészt megjelenik „az európai állampolgárság: a szabadság, biztonságosság és jólét térségének” kiadási fejezete.
- 16) A költségvetési technikák közül az irányszámok, vagy jogcímsoros költségvetési technika, a tevékenység alapú tervezési módszer, illetőleg egyes közösségi politikák esetében a programköltségvetés technikájának elemei találhatók meg az uniós költségvetésben.
- 17) A költségvetési elvek nagymértékben összevethetők az uniós és a nemzeti költségvetések esetében. A jogi, a gazdálkodási és az elszámolási alapelvek sok hasonló vonást mutatnak. Az uniós költségvetésnek azonban van két olyan további elve, amely a nemzeti költségvetéseket nem jellemzi: a számbavételi egység elve és a költségvetési egyensúly elve.
- 18) Az uniós költségvetési elvek nincsenek kihatással arra, hogy a közösségi politikáknak domináns szerepe legyen-e a költségvetés meghatározásakor. A költségvetés céljai azonban - amennyiben azokat az EK Szerződés 2. cikkéből vezettük le - a közösségi politikák meghatározó szerepét támasztják alá. Mindazonáltal a célok megvalósítása nagyban függ a tagállamok integrációs elkötelezettségétől - vagy annak hiányától.

C) A közös politikák és a közös költségvetés összefüggései
az első két pénzügyi perspektíva időszakában

- 19) A Delors I. csomag vizsgálata azt mutatja, hogy a közösségi politikák fejlődésével együtt haladó költségvetési evolúció nem feltétlenül jelenti a kötelezettségvállalási előirányzatok növekedését. Egy ágazati politika fejlődése egyes kiadási tételek befagyasztásával, vagy csökkenésével is járhat. Míg a Delors I. a regionális politika nagy ívű kibontakozásának időszaka, addig a mezőgazdasági politika esetében már 1984-ben politikai döntés született a túltermeléshez vezető politika reformjáról. Ez a közös költségvetés kötelezettségvállalásaink változásában is tükröződik.
- 20) Az első pénzügyi perspektíva rögzítésekor úgy határozták meg a költségvetési fegyelem eredeti értelmezését, miszerint a kiadásoknak ellenőrzött módon kell szolgálniuk az Egységes Európai Okmányban foglalt belső piaci célokat, valamint a gazdasági és társadalmi kohézió céljainak megvalósítását. Az 1988-1992-es időszakban megvalósított finanszírozási gyakorlat azt mutatja, hogy a költségvetési fegyelem eredeti értelmezése a közösségi politikák meghatározó finanszírozásának igényét elfogadja, azon túlmenő, ellenőrizetlen felhasználást viszont nem enged meg. Ezzel a közösségi politikák és a költségvetés kapcsolatában a közösségi politikák elsődleges szerepét támasztja alá.
- 21) Az egységes belső piac, a kohéziós politika, a közös mezőgazdasági politika, a Gazdasági és Monetáris Unió, a transz-európai hálózatok és a kutatás-fejlesztés jelentős szerepet játszottak a két Delors időszak alatt a közösségi költségvetés alakulásában. A hatás eredője azonban nem minden közösségi politika esetében mutat ugyanabba az irányba. A közösségi költségvetés „egészséges” fejlődésére közvetlenül hatott a kohéziós politika, a kutatás-fejlesztés, vagy a transz-európai hálózatok előtérbe kerülése. Ezek hatása azért tekinthető „egészségesnek” mert a közösségi politikáknak a költségvetés fejlődésére gyakorolt hatása a Közösség integrációját is előbbre vitte. A Gazdasági és Monetáris Unió is ebbe a csoportba tartozik, azzal az árnyalatnyi különbséggel, hogy hatása inkább közvetett, mint közvetlen.

22) A közösségi politikák meghatározó szerepét a mezőgazdasági politika - minden félbemaradt reformja ellenére is - alátámasztja. A Közösségek agrárpolitikája véleményünk szerint az integráció belső piaci szakaszától már nem tekinthető az integráció mélyítése eszközének. Ellentmondásos szerepe a közös költségvetésen, mint transzmissziós mechanizmuson keresztül manifesztálódik. Ez a közösségi politika egyértelműen képes hatással lenni a közös költségvetésre. A közös agrárpolitika ilyen sajátos hatását, amely a közös költségvetést eszközként használja, nem tekintjük „egészségesnek”, nem hasonlíthatjuk például a kohéziós politikának vagy a kutatás-fejlesztésnek a költségvetésre gyakorolt hatásához. A közös mezőgazdasági politika egyfajta sajátos, „perverz” hatással van a költségvetésre: mint közösségi politika jelentős mértékben meghatározza azt, anélkül, hogy (az integráció belső piaci szakasza óta) az integráció mélyítését szolgálná.

23) Az első két pénzügyi perspektíva különös tanulsága a Gazdasági és Monetáris Unió létrejöttének sajátos körülményei, illetve annak hatásai. A maastrichti megállapodás tagállami alkuk tárgya volt: a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása új közösségi támogatáspolitikai eszköz létrejöttével, a Kohéziós Alap megszületésével járt együtt. A tagállamok közötti alkuk tárgya nem közvetlenül nettó költségvetési pozíciójuk, hanem egy közös cél, az egységes valuta bevezetése feltételeinek meghatározása lett. Az eredmény egy másik közösségi politikában, a kohéziós politikában jelentkezett. Ezzel, és a költségvetési fegyelem nemzeti értelmezésének az uniós költségvetésre történő határozott kivetítésével a Gazdasági és Monetáris Unió fontos közvetett hatást gyakorolt a közös költségvetés fejlődésére.

D) A közös politikák és a közös költségvetés viszonyának megváltozása
a 2000-2006-os pénzügyi perspektíva létrejöttével

24) A harmadik pénzügyi perspektíva vitájának elején, 1997-ben, még nem volt egyértelmű, hogy a 2000-től hatályos új pénzügyi kereteket a közös politikákról folyó vita eredményeképpen, vagy a nettó befizetők költségvetési szempontjai alapján határozzák-e majd meg. Az Agenda 2000 költségvetési vitájában már nem csupán egyes nagy tagállamok álláspontja feszült egymásnak, hanem két markáns

tagállami csoport, a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek vitája jellemezte az 1998-1999-es időszakot. A két tagállami csoport szembenállása leginkább a regionális és a mezőgazdasági politika vitájában öltött testet.

25) Az Agenda 2000 vitájában a korábbiaknál is leplezetlenebbül jelentek meg a tagállami érdekek. Az 1998-99. évi viták során egyértelművé vált, hogy a tagállamoknak a pénzügyi perspektíva alakításában képviselt álláspontját a közösségi költségvetéssel szemben fennálló nettó pozíciója határozza meg. Ezzel egy olyan megközelítés uralkodott el a tagállamok között, ami mind a mai napig jellemző maradt. A nettó pozíció előtérbe helyezése a *juste retour* elvét hangsúlyozó gondolkodásmód eluralkodásához, az integráció előnyeinek torz értelmezéséhez vezet. Ez a nettó pozíciónak felróható legsúlyosabb kritika.

26) A nettó befizető tagállamok politikájában a közösségi „kiadások stabilizálásának” célja nem volt más, mint az uniós költségvetéssel szembeni pozíciójuk javításának eszköze. Az Agenda 2000 vitája, illetőleg annak a 2000-2006-os finanszírozási perspektívára vonatkozó eredménye szakított azzal a gyakorlattal, hogy a közösségi költségvetés a közösségi politikák szolgálatában áll: 2000-től kezdődően immár a közösségi költségvetés keretei határozzák meg a közösségi politikák fejlődését. A tagállamok nettó költségvetési pozíciója fontosabb szemponttá vált az integráció mélyítését szolgáló politikák fejlődésének finanszírozásánál.

E) Az unió kibővítése költségvetési vitáinak hatása

27) Az unió kibővítésének költségvetési vitái alapvetően erősítették a költségvetés politika meghatározó szerepét. Az újonnan csatlakozott országok a 2000-2006-os pénzügyi perspektíva keretei között arra törekedtek, hogy nettó pozíciójuk a csatlakozás első évétől jobb legyen, mint a csatlakozást megelőzően. Ezzel ellentmondásos módon arra kényszerültek, hogy ugyanazt a magatartást kövessék, mint ami oda vezetett, hogy a költségvetési keretek határozzák meg a közös politikák fejlődését. Ugyanakkor az új tagállamok olyan kihívásokat hoznak a kibővült unióba, amelyek egyes politikák esetében nagyobb finanszírozási igényt jelentenek.

- 28) Az új tagállamok esetében a közösségi költségvetéssel szemben várható nettó pozíció annál kedvezőtlenebbül alakul, minél magasabb az adott tagállam integrációérettségének mértéke. A 2000-2006-os pénzügyi perspektíva keretei között a magasabb fokú integrációérettség a költségvetési egyenlegnek a közös politikákkal szembeni előnyben részesítését hordozza magában.
- 29) A közösségi költségvetéssel szembeni nettó egyenleget alapvetően az adott tagállam által elért reálkonvergencia szint határozza meg. A nettó egyenleg, illetve annak összetevői vizsgálhatók ugyanakkor a fejlettségi-szerkezeti, a makrogazdasági és a finanszírozási-finanszírozhatósági integráció-érettségi kritériumokkal szemben is. Az új közép-kelet-európai tagállamok esetében az a következtetés vonható le, hogy minél magasabb az integrációérettség foka, annál kedvezőtlenebb a közösségi költségvetéssel szemben elérhető nettó pozíció várható nagysága.
- 30) A magasabb integráció-érettség által meghatározott relatíve kedvezőtlenebb nettó egyenleg és az euró bevezetése melletti kötelezettségvállalás a magasabb reálkonvergenciát elért új tagállamok esetében egy ponton konfliktusba kerülhet azzal, hogy a költségvetést a közös politikák határozzák meg; azok a közös politikák, amelyeknek az új tagállamok leginkább kedvezményezettjei.

F) A 2007-2013-as pénzügyi keretek kilátásai

- 31) A 2007-2013-as pénzügyi keretek vitáját sajátos körülmények határozzák meg: a 27 tagúvá váló uniót jelentős fejlődésbeli különbségek jellemzik; az unió egy főre jutó átlagos nemzeti jövedelmének csökkenése „statisztikai hatást” vált ki; az unió gazdasági növekedése lelassult, a makrogazdasági feltételek kedvezőtlenek; erősödik az a tendencia, miszerint a költségvetési korlátok egyre nagyobb hatással vannak a közösségi politikák fejlődésére; a közösségi politikák reformja egybeesik a költségvetési keretről folyó vitával; az unió finanszírozásának kérdése különös figyelmet kapott az Alkotmányos szerződés vitájában.

- 32)** A 2006 utáni pénzügyi perspektíva hármas kihívással áll szemben: (i) a kibővült unió finanszírozásának biztosítása, (ii) az unió előtt álló új globális kihívásoknak való megfelelés, (iii) a nettó befizető tagállamok pozíciójának javítása. A tagállamok között megindult vita kulcskérdése, hogy a kibővült unióban a közösségi politikák alkalmazását mennyiben határozza meg a közös költségvetés, avagy esély nyílik arra, hogy az új pénzügyi perspektívát elsődlegesen ismét a közösségi politikák határozzák meg.
- 33)** Az Európai Bizottság 2004 februárjában a következő pénzügyi perspektívára közzétett javaslatát kettősség jellemzi. Egyrészt ötvözi a „legkisebb ellenállás” forgatókönyvét, amit a költségvetés nagyságára vonatkozó javaslat mutat. Másrészt kísérletet tesz a kibővítésnek és az unió előtt álló új kihívásoknak a közösségi politikák részleges megújítása révén megfelelni: versenyképességet javító alfejezetre tesz javaslatot, a kohéziós politika reformjával ki kívánja elégíteni mind a régi kedvezményezettek, mind az új tagállamok igényeit, elfogadja a mezőgazdasági kiadások jelentős részét meghatározó 2002. októberi brüsszeli megállapodást, forrásokat szán a bel- és igazságügyi együttműködésre, új szomszédságpolitikai és fejlesztési eszközökre tesz javaslatot.
- 34)** Várakozásaink szerint a 2007-2013-as időszakra is jórészt igaz lesz az Agenda 2000 vitájával indult tendencia folytatása: a költségvetés meghatározó szerepe érvényesül a közösségi politikákkal szemben. Két szempont azonban árnyalja a várakozásokat. Egyrészt az új tagállamok társadalmi-gazdasági jellemzőik erősítik a közösségi politikák szerepét a költségvetés meghatározásában. Másrészt olyan új kihívásokkal áll szemben az unió, mint a versenyképesség javításának igénye, a közös külső határvédelem, vagy az új szomszédsági politika. E két szempont régi és új közös politikák finanszírozási igényeit jeleníti meg. Önmagukban azonban nem lesznek képesek megfordítani a költségvetés politika meghatározó szerepének tendenciáját.
- 35)** A 2007-2013-as pénzügyi perspektíva vitájában az új pénzügyi keretek sajátos feltételrendszerében az egyes tagállamok érdekeinek hatékony érvényesítése érdekében szükség van arra, hogy eseti koalíciók részesei legyenek. Az eseti koalíciók szükségességének oka, hogy legalább négy érdekcsoport jelenik meg: a

nettó befizetők, a nettó kedvezményezettek, az új kontinentális tagállamok és a „lisszaboni” csoport. Ezek azonban korántsem olyan homogének, mint amit korábban a nettó befizetők és nettó kedvezményezettek voltak. A négy érdekcsoport között sajátos közös részhalmazok alakulnak ki, amelyek növelik az eseti szövetségek kialakulásának esélyét.

- 36)** Az egyes kérdésekben Magyarország is különböző összetételű koalíciókba kényszerül. A legtöbb közös érdek a kohéziós politika által kedvezményezett új tagállamokkal, különösen a visegrádi négyekkel azonosítható be. Vannak ugyanakkor közös érdekei Magyarországnak a nettó befizetőkkel (pl. a berlini számítási elv felülvizsgálata, költségvetési fegyelem) éppúgy, mint a mediterrán tagállamokkal (pl. a kohéziós politika fenntartása, visszatérítési rendszerek elutasítása).

Zárszó

A pénzügyi perspektívák eddigi vitáinak tanulsága, hogy az unió költségvetésének jövője és a források elosztásának prioritásai a tagállamok választásától függ. Daniel Strasser harminc éve megfogalmazott gondolatai ma is kísértetiesen helytállóak. A szerző, aki maga is teljes mértékben azonosul vele, az Olvasó szíves figyelmébe ajánlja:

„A tagállamok választásának lényege abban áll, hogy a kormányoknak választaniuk kell a közös költségvetéshez való hozzájárulásuk egyenlő újraelosztásán alapuló rendszer, vagy egy olyan rendszer között, amely egy európai politikai unió létrejöttét lehetővé tevő gazdasági és monetáris unióvá válni hivatott gazdasági közösség résztvevőinek szolidaritásán alapul. (...) Addig, amíg valóra nem válik az akarat a közös cselekvésre, arra, hogy a regionális politikát, a szociális politikát, a technológiai fejlesztési politikát, a fejlődő országokkal való együttműködés politikáját, sőt az agrárpolitikát valódi közösségi politikákként műveljük, azokat, melyek a Közösségben rejlő lehetőségek erősítése irányába hatnak és javítják a Közösséget alkotó mindannyiunk életkörülményeit, addig semmilyen fontos előrelépés nem történik, és ami eredményt elértünk, az is összeomlik. Európa közös pénzügyei és költségvetése ezt az akaratot, illetve ennek az akaratnak a hiányát tükrözik mindmáig. Ám ha a közösségi szellem újraéled, és megerősödik az együttes cselekvés gondolata, Európa közös pénzügyei és költségvetése meghatározó szerepet tölthet be, biztosíthatja a megfelelő életszínvonalat és a jövedelmek hatékony újraelosztását, valamint katalizátor szerepet játszhat a gazdaságok kiegyensúlyozott fejlődését biztosító közberuházásokhoz. Az európai közpénzügyek a Közös Európa építésének fontos eszközét jelentik.” [Strasser, 1975, pp. 299-300]

Irodalomjegyzék

- Ardy, Brian, 1988: The National Incidence of the European Community Budget
- Ardy, Brian, 1996: Central European Enlargement and the European Union Budget, *in: Society and Economy in Central and Eastern Europe, 1996. No. 1.*
- Ardy, Brian, 2002: The EU Budget and Enlargement: Ten Years on, *in: EU Working Papers, Budapesti Gazdasági Főiskola, 2002. 2. szám*
- Armstrong, K. - Bulmer, S.: The Governance of the Single European Market. Manchester University Press, 1998
- Artner Annamária - Buzás Sándor : A közös költségvetés nagy nettó haszonélvező országainak álláspontja, érdekei, javaslati, *in: EU-költségvetés 2007-2013: érdekek és álláspontok, Szemplér T. (szerk.), MTA Világgazdasági Kutatóintézet, 2004*
- Bakács András - Novák Tamás - Túry Gábor: Csehország, Szlovákia és Szlovénia álláspontja, érdekei, javaslati, *in: EU-költségvetés 2007-2013 : érdekek és álláspontok, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Szemplér T. (szerk.), 2004*
- Bakács András - Wisniewski Anna: Lengyelország álláspontja, érdekei, javaslati, *in: EU-költségvetés 2007-2013 : érdekek és álláspontok, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Szemplér T. (szerk.), 2004*
- Balassa, Béla: The Theory of Economic Integration. Irwin, Homewood, Illinois, 1961
- Balázs Péter, 2000: Európai egyesülés és modernizáció, Budapest, Osiris
- Balázs Péter, 2002: Az Európai Unió külpolitikája és a Magyar-EU kapcsolatok fejlődése, KJK-Kerszöv
- Barysch, Katinka - Grabbe, Heather: Who's ready for enlargement? Centre for European Reform, 2002.
- Bathó Ferenc - Csonka Gizella - Romhányi Balázs - Banai Péter Benő: Fókuszban az államháztartás, *Pénzügyi Szemle, 2004. 5. szám*
- Bathó Ferenc: Gazdaságpolitika, költségvetés és monetáris politika, BM, 1998
- Bécsy Etelka - Fenyővári Noémi: EU+Pénz+Tár. A magyar európai uniós csatlakozás költségvetési szemmel, *Pénzügyi Szemle, 2001. 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11. szám; 2002. 8. sz.*

- Bécsy Etelka - Lucz Henrietta: Az Európai Unió költségvetése és finanszírozása, kézirat, 2003. November
- Bécsy Etelka: EU+Pénz+Tár. A magyar európai uniós csatlakozás költségvetési szemmel, *Pénzügyi Szemle*, 2000. 5., 6., 7., 9., 10., 11-12. szám; 2001. 12. szám; 2002. 2., 6., 7., 10., 11. szám; 2003. 2., 3., 6., 12. szám; 2004. 1., 2., 3., 5., 10. szám.
- Blahó András (szerk.): Világgazdaságtan II., Budapest, Aula, 1999
- Blahó András: Európai integrációs alapismeretek, Aula Kiadó, Budapest, 2002
- Cecchini, P.: 1992: The European Challenge. The Benefits of a Single Market. Aldershot, 1988, Wildwood House
- CEPS: Investing in a Common Future - Transport Infrastructure in Central and Eastern Europe, Report of CEPS (Centre for European Policy Studies), Working Paper, 1998.
- Council of the European Union, 1998a, Agenda 2000 - Progress Report, Structural Funds, 5 November 1998, Limité, nem nyilvános
- Council of the European Union, 1998b, Agenda 2000 - Structural Funds, 9 November 1998, Limité, nem nyilvános
- Council of the European Union, 1998c, Agenda 2000, Commission Report on the own resources system, 17 November 1998, Limité, nem nyilvános
- Council of the European Union, 1998d, Agenda 2000, Draft Progress Report to the Cardiff European Council, 5 June 1998, Limité, nem nyilvános
- Council of the European Union, 1998e, Agenda 2000, Draft Report to the Vienna European Council, 4 December 1998, Limité, nem nyilvános
- Council of the European Union, 1999a, Agenda 2000 - Basic elements for an overall compromise, 18 March 1999, Limité, nem nyilvános
- Council of the European Union, 1999b, Draft Presidency Conclusions, Berlin European Council, 23 March 1999, Limité, nem nyilvános
- Council of the European Union, 1999c, Information Note, Agenda 2000 - Structural Funds, 15 February 1999, Limité, nem nyilvános
- Council of the European Union, 1999d, Non-Paper, Agenda 2000, Negotiating Box, 5 January 1999, Limité, nem nyilvános
- Council of the European Union, 2002a, Report to the Copenhagen European Council, 11 December 2002, *bizalmas*
- Council of the European Union, 2002b, Overall Final Agreement, 13 December 2002, Copenhagen, *bizalmas*

- Court of Auditors annual reports for the financial years 1988, 1989 and 1990. OJ. (1988. 32. kötet, 1989. dec. 12., 1989. 33. kötet, 1990. december 12. és 1990. 34. kötet, 1991. december 13.)
- Csonka Gizella - Lehmann Mariann: A kormányzati szektor - új felfogásban, *Pénzügyi Szemle*, 2000. 3., 4., 7. szám; 2001. 5. szám
- de Silguy, Yves-Thibault: L'euro, Librairie Général Française, 1998
- European Centre for Strategic Analysis: Empirical estimation of the final destination of goods imported through the major European gateways, 1998.
- European Commission, 1977, Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration - "The MacDougall Report"
- European Commission, 1985, Completing the Internal Market - White Paper
- European Commission, 1987a: A new frontier for Europe, COM (87) 100 final
- European Commission, 1987b: Report on the financing of the Community Budget, COM (87) 101 final
- European Commission, 1995: European Union Public Finance, Brussels, Luxembourg
- European Commission, 1996, The impact and effectiveness of the Single Market, COM (96) 520 final, 30 October 1996
- European Commission, 1997a, Agenda 2000, COM (97) 2000 final, 15 July 1997
- European Commission, 1997b, Communication of President Santer to the Ecofin Council, 13 October 1997: Budget contributions, EU expenditure, budgetary balances and relative prosperity of the Member States
- European Commission, 1998, Communication on the Establishment of a New Financial Perspective for the Period 2000-2006, COM(1998) 164 final, 18 March 1998
- European Commission, 1998, Financing the European Union, Report, 7 October 1998.
- European Commission, 1999a, Own Resources Report 1998,
- European Commission, 1999b, Technical Note on the Modalities of Application of Article 7 of the Proposal for a Council Regulation Laying Down General Provisions on the Structural Funds, March 1999, Confidential, *bizalmas*
- European Commission, 2000, Facts in Figures
- European Commission, 2000, The Community Budget: The Facts in Figures
- European Commission, 2001, Financial Report 2001
- European Commission, 2002a, Allocation of 2001 EU operating expenditure by Member States

- European Commission, 2002b, Financial Report 2002
- European Commission, 2003a, Financial Framework post 2006, Third Commission seminar, 29 October 2003, *bizalmas*
- European Commission, 2003b, Financial Report 2003
- European Commission, 2003c, Public Finances in the EMU, COM(2003) 283 final
- European Commission, 2003d, Second Report on Cohesion
- European Commission, 2003e, The post-2006 financial framework: contribution from Commissioner M. Schreyer, 29 September 2003.
- European Commission, 2004a, Third Report on Cohesion
- European Commission, 2004b, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: "Building our common Future: Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013", 10 February 2004.
- European Commission, 2004c, Financial Perspectives 2007-2013, COM(2004) 487 final, 14 July 2004.
- European Commission, 2004d, Financing the European Union: Commission report on the operation of the own resources system - (COM(2004) 505 final)
- European Commission, 2004e, Calculating Member States' net budgetary balances, 20 October 2004
- European Commission, 2004f, Interinstitutional agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure: proposal for renewal - (COM(2004) 498 final)
- European Commission, 2004g, Proposal for Council Decision on the system of the European Communities' own resources; Council Regulation on the implementing measures for the correction of budgetary imbalances in accordance with Articles 4 and 5 of the Council decision on the system of the European Communities' own resources - (COM(2004) 501 final)
- European Commission, 2004h, Proposal for Council Regulation concerning the financing of the CAP - (COM(2004) 489 final)
- European Commission, 2004i, Proposal for Council Regulation establishing a Cohesion Fund - (COM(2004) 494 final)
- European Commission, 2004j, Proposal for Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion und replacing Regulation 1260/1999 - (COM(2004) 492 final)

- European Commission, 2004k, Proposal for Council Regulation on support to Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development – (COM(2004) 490 final)
- European Commission, 2004l, Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund to replace Regulation 1783/1999 - (COM(2004) 495 final)
- European Commission, 2004m, Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund to replace Regulation 1784/1999 - (COM(2004) 493 final)
- European Commission, 2004n, Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council laying down general rules for the granting of Community financial aid in the field of trans-European transport and energy networks and modifying Regulation (EC) n°2236/95 of the Council (COM(2004) 475 final)
- European Commission, 2004p, The General Budget of the European Union for 2004, April, 2004
- European Commission, 2004q, Dotation du Fonds de cohésion et des Fonds structurels, *bizalmas*
- European Council, 1998a, Presidency Conclusions, Cardiff, 15-16 June 1998
- European Council, 1998b, Presidency Conclusions, Vienna, 11-12 December 1998
- European Council, 1999, Presidency Conclusions, Berlin, 24-25 March 1999
- European Council, 2002a, Presidency Conclusions, Brussels, October 2002
- European Council, 2002b, Presidency Conclusions, Copenhagen, 12-13 December 2002
- European Parliament, 1998, Working Document on the report on the own resources system, 30 July 1998
- European Parliament, 2001, Working Document on the financial implications of EU enlargement, 11 April 2001
- European Parliament, 2004a : Financial Perspective beyond 2006, Working Document, 5 February 2004
- European Parliament, 2004b, Speech of President Josep Borrell: The Next Financial Perspective, European Council, Brussels, 17 December 2004
- Fazekas Judit: Az európai integráció alapszerződése, KJK, Budapest, 2000

- Federal Ministry of Finance, Germany, 1998, Net contributions to the EU budget: The capping model, Bonn, 10 March 1998
- Földes Gábor, szerk., Pénzügyi jog, Osiris, 2001.
- Gormley, Laurence W., edited and revised by, P. J. G. Kapteyn and P. VerLoven van Themaat: Introduction to the Law of the European Communities, London, The Hague, Boston, Third Edition, 1998.
- Government of Spain: Memorandum on Regional Policy and Enlargement, 19 April 2001.
- Gyergyóiné dr. Rudnai Vera: Az Európai Gazdasági Közösség közös költségvetése, 1984.
- Halmai Péter: A közös agrárpolitika, in: Az Európai Unió politikái, Osiris, 2000, 2001.
- Hartley, T.: Foundations of the European Community Law, Oxford University Press, 1999
- Hetényi Géza - Hünlich Csilla - Mocsáry Péter: Az Európai Unió pénzügyi rendszere, Útmutató, Press Publica, Budapest, 2000
- Hetényi István: Államháztartási reform, PM, 1996
- Horváth Gyula: Európai regionális politika, Dialóg Campus Kiadó, Budapest - Pécs, 1998
- Hőgye Mihály, 1998a: Az államháztartás, mint sajátos jogi és döntési rendszer, in: Pásztor Miklós (szerk.): Közigazgatási vezetési ismeretek - Államháztartási ismeretek
- Hőgye Mihály, 1998b: Költségvetési elvek, technikák, in: Pásztor Miklós (szerk.): Közigazgatási vezetési ismeretek - Államháztartási ismeretek
- Inotai András - Szemlér Tamás, 2004a : A 2004-ben csatlakozó országok és az EU 2007-2013-as közös költségvetése, in: EU-költségvetés 2007-2013 : érdekek és álláspontok, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Szemlér T. (szerk.), 2004
- Inotai András - Szemlér Tamás, 2004b : Részt vállalni a jövőből - Az új közép- és kelet-európai tagállamok és az EU 2007-2013 közötti közös költségvetése - Érdekek és együttműködési lehetőségek, Európai Tükör, 2004. november
- Inotai András, 2001: Enlargement of the European Union: The Perspective of the Candidate Countries, Florence, 2001. *European University Institute*
- Inotai András, 2004a: Az Európai Unió költségvetése és Magyarország: elvárások, érdekek. Hazai teendők és befolyásolási lehetőségek, in: EU-költségvetés 2007-2013 : érdekek és álláspontok, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Szemlér T. (szerk.), 2004

- Inotai András, 2004b: Magyarország álláspontja az Európai Unió 2007-2013-as időszakra vonatkozó költségvetésével kapcsolatban, *Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport, kézirat*, Budapest, 2004.
- Intézményközi megállapodás, 1988, OJ L185, 1988. július 15.
- Intézményközi megállapodás, 1993, OJ. C 315, 1993. november 22.
- Intézményközi megállapodás, 1999, OJ C 172 1999. június 18.
- Iván Gábor, 2001: A 2006 utáni közös regionális politika, *Európai Tükör*, 2001. 2-3. szám
- Iván Gábor - Katona János: Regionális politika, *in: Kende Tamás - Szűcs Tamás (szerk.): Az Európai Unió politikái*, Osiris, 2001.
- Iván Gábor - Várnay Ernő: Az Európai Unió költségvetése, *in: Kende Tamás - Szűcs Tamás (szerk.): Európai Közjog és Politika*, Osiris, 2002.
- Iván Gábor, 2003a: Az EU költségvetésének stabilizálása, *Fejlesztés és Finanszírozás*, 2003. 4. szám
- Iván Gábor, 2003b: Az Európai Unió regionális politikája, *in: Az Európai Unió politikái*, pp. 73-102., ELTE (egyetemi jegyzet), Budapest, 2003.
- Karlsson, Bengt O.: What Price Enlargement? Ministry of Finance, Stockholm, 2002.
- Kende Tamás: Integrációs elméletek, *in: Kende Tamás - Szűcs Tamás (szerk.): Európai Közjog és Politika*, Osiris, 2002.
- Kengyel Ákos - Palánkai Tibor: A gazdasági integráció fejlődési szakaszai, az EU országok makrogazdasági helyzetének alakulása, *in: Európai integrációs alapismeretek*, Balhó András (szerk.), Aula Kiadó, Budapest, 2002
- Kengyel Ákos, 1999: Az Európai Unió regionális politikája 2000 és 2006 között, *Külgazdaság*, XLIII. évf., 1999, 10. sz.
- Kengyel Ákos, 2002a: Az Európai Unió regionális politikája, Aula
- Kengyel Ákos, 2002b: Az EU költségvetésének hosszú távú alakulását befolyásoló körülmények, *Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport, kézirat*
- Kengyel Ákos, 2004: Integrációs politikák - a gazdasági unió alapjai, *in: Palánkai Tibor: Az európai integráció gazdaságtana*, Aula Kiadó, Budapest
- Keuschnigg, Christian - Keuschnigg, Mirela - Kohler, Wilhelm: Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Present Member States? Germany, Final Report, September 1999

- Keuschnigg, Christian - Kohler, Wilhelm: Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Present Member States? The Case of Austria, Revised Final Report, September 1999
- Kindelberger, Ch. P.: European Integration and the International Cooperation. Columbia Journal of World Business, Volume I., No. 1. 1966
- Laffan, Brigid: The Finances of Europe, European Commission
- László Csaba: Tépett vitorlák, Aula Kiadó, 1994
- Lechantre, Marc - Schajer, David: Le budget de l'Union européenne, La Documentation Française, Paris, 2003
- Lindberg, L. N.: The Political Dynamics of European Economic Integration, Stanford University Press - Oxford University Press. Stanford, London, 1963
- Lippert, Gustav: Rechtsbuch des internationalen Finanzrechts, Lenkam Verl., Graz, 1935
- Lőrincné Istvánffy Hajna, 1996: Pénzügyek Európában: múlt, jelen, jövő. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Lőrincné Istvánffy Hajna, 2001: Pénzügyi integráció Európában, KJK-Kerszöv
- MacDougall, G. D. A.: Report of the Study Group on Economic and Monetary Union, Discussion Paper, 1983
- Marján Attila: Elképzelések az Európai Unió gazdaságirányítási reformjáról, *Pénzügyi Szemle*, 2004. 10. szám
- Márkus Gábor - Kádár Kriszta: Az EU finanszírozása (I-II-III), *Pénzügyi Szemle*, 2000. 11-12. szám; 2001. 2., 3. szám
- Mezei István: Kutatási politika, in: Kende Tamás - Szűcs Tamás (szerk.): Az Európai Unió politikái, Osiris, 2001.
- Mocsáry Péter: Az EK adójoga és adórendszere, mint az intra-integrációs adójog és adórendszer magvalósulása, kitekintéssel annak magyar adójogi és adórendszerbeli vonatkozásaira. Ph.D. értekezés, BKÁE, 2002
- Myrdal, Gunnar: Érték a társadalomtudományban, KJK, Budapest, 1972
- Nagy Tibor: A nemzetközi adójog elemei, in: Az adózás alapkérdései, KJK, Budapest, 1959
- Nagy Tibor, 2001a: A pénzügyi jog és a pénzügyi jogtudomány, in: Földes Gábor (szerk.), Pénzügyi jog, Osiris, Budapest, 2001

- Nagy Tibor, 2001b: Nemzetközi pénzügyi jog, *in*: Földes Gábor (szerk.), Pénzügyi jog, Osiris, Budapest, 2001
- Nugent, Neil: The Government and Politics of the European Community, Macmillan, London, 1993
- Palánkai Tibor, 1999: Magyarország integrációérettsége. Az integráció mérésének néhány kérdése. *Ezredforduló*, 1999, 3. sz.
- Palánkai Tibor, 2001: Az európai integráció gazdaságtana, Aula Kiadó, Budapest
- Palánkai Tibor, 2002a: Kutatások az integrációérettség témaköréből, Európai Tükör, Műhelytanulmányok, 86. sz., 2002
- Palánkai Tibor, 2002b: Pénzügyi integráció az Európai Unióban, *in*: Blahó András (szerk.): Európai integrációs alapismeretek, Aula Kiadó, 2002
- Palánkai Tibor, 2003: Az integrációérettség néhány összefüggése, *Társadalom és Gazdaság*, 2003. 25. kötet, 1. sz.
- Palánkai Tibor, 2004: Az európai integráció gazdaságtana, Aula Kiadó, Budapest
- Pásztor Miklós - Serfőző Gyula: A költségvetés, mint pénzügyi terv, *in*: Pásztor Miklós (szerk.): Közigazgatási vezetési ismeretek - Államháztartási ismeretek, 1998
- Pásztor Miklós (szerk.): Közigazgatási vezetési ismeretek - Államháztartási ismeretek, Budapest, 1998
- Pearce, Joan: The Common Agricultural Policy: The Cumulation of Special Interest, *in*: Wallace, H. - Wallace, W., Webb, C. (szerk.): Policy Making in the European Community, London, 1983, John Wiley & Sons Ltd
- Peet, John - Ussher, Kitty: The EU budget: an agenda for reform? Centre for European Reform, 1999
- Pelkmans, Jacques: European Integration. Methods and Economic Analysis. Longman, Open University of Netherlands, Heerlen, 1997
- Perroux, F.: L'Europe sans rivages, Paris, 1954
- Predöhl, A. - Jürgensen, H.: Europäische Integration, 1961.
- Premchand, A.: Government Budgeting and Expenditure Controls - Theory and Practice, IMF, Washington D.C., 1983
- Premchand, A.: Issues and New Directions in Public Expenditure Management, IMF Working Paper, Washington D.C., November 1996
- Rácz Margit: Magyarország EU-érettségéről a gazdasági makró-mutatók alapján, *Magyar Tudomány*, 2000, 7. sz.

- Richter Sándor (ed.) The Accession Treaty and Consequences for New Member States, April 2003
- Röpke, Wilhelm: International Order and Economic Integration, Lloyds Bank Review, 1953 április
- Sapir, André, chaired by, Independent High-Level Study Group: An Agenda for a Growing Europe, July 2003
- Schreyer, Michael, 2001: Financing EU Enlargement, *speech, London School of Economics*, 16 February 2001
- Schreyer, Michael, 2003: Making the enlarged Union a success - The challenges for the EU's new financial framework, 27 February 2003
- Shackleton, Michael: Financing the European Community, Royal Institute of International Affairs, London, 1990
- Somai Miklós: A speciális érdekekkel rendelkező nagy tagállamok álláspontjai, érdekei, javaslatai, *in: EU-költségvetés 2007-2013 : érdekek és álláspontok*, Szemlér T. (szerk.), MTA Világgazdasági Kutatóintézet, 2004
- Stark Antal: Államháztartás 1986-1993, Budapest, 1993
- Strasser, Daniel, 1975: Les finances de l'Europe, Paris, 1975
- Strasser, Daniel, 1992: The Finances of Europe. The budgetary and financial law of the European Communities, Brussels, Luxemburg, 1992.
- Szemlér Tamás, 2004a, szerk.: EU-költségvetés 2007-2013 : érdekek és álláspontok, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, 2004
- Szemlér Tamás, 2004b : A közös költségvetés nagy nettó befizető országainak érdekei, *in: EU-költségvetés 2007-2013 : érdekek és álláspontok*, Szemlér T. (szerk.), MTA Világgazdasági Kutatóintézet, 2004
- Szentes Tamás: Világgazdaságtan I., Budapest, Aula, 1999
- Tinbergen, Jan: International Economic Integration, Elsevier, Amsterdam, 1965
- Várnay Ernő - Papp Mónika: Az Európai Unió joga, KJK-Kerszöv, 2003.
- Vicze Kálmán - Halász György Imre - Homonnay Ádám: Gondolatok az Európai Unió költségvetésének áfa alapú befizetéséről, *Pénzügyi Szemle*, 2002., 11. szám
- von Hagen, Jürgen - Harden, Ian: Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline, IMF Working Paper, Washington D.C., July 1996
- Walder, Stephan: The Budgetary Procedure of the European Economic Community

- Wallace, Helene - Wallace, William. (szerk.): Policy Making in the European Union, London, John Wiley & Sons Ltd. 1983; és Oxford University Press (4th ed.), 2000
- Wallace, William: Collective Governance, *in*: Wallace, H. - Wallace, W. (szerk.): Policy Making in the European Union, Oxford University Press (4th ed.), 2000.
- Weise, Christian: How to Finance Eastern Enlargement – The Need to Reform EU Policies and the Consequences for the Net Contributor Balance, ENEPRI, October 2002
- Wildavsky, Aaron: Budgeting - A Comparative Theory of Budgetary Process, Little, Brown and Company, Boston, Toronto, 1975
- Williams, David: EC Tax Law, Longman, London, New York, 1998